



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

조선총독부 사회사업정책의 전개와 성격(1910년~1936년)

본 연구의 목적은 일제시기 조선총독부가 실시한 사회사업정책의 전개를 살펴봄을 통하여 이 정책의 성격을 규명하고, 나아가 식민권력의 성격을 이해하고자 하는데 있다.

우선 조선총독부의 사회사업정책은 구제, 경제보호사업, 사회교화사업의 3개의 영역으로 구성되어 있었다. 구제는 1910년대부터 실시되었으며 노동능력이 부재한 ‘무능력자’에 한하여 제한적으로 이루어졌다. 경제보호사업과 사회교화는 1920년대 문화정치기에 사회사업정책으로 도입되었다. 경제보호사업은 빈곤을 사회구조적 원인에 의하여 발생하는 사회문제로 인식하는 시각 위에서 제도화되었으며 노동하는 빈민을 구제 대상으로 하였다. 경제보호사업은 ‘공익시장’, ‘공익질옥’, ‘직업소개사업’, ‘간이숙박소’ 등 도시 노동자를 위한 시설로 구성되었다. 사회교화는 빈곤에 대한 정신적 구제를 하는 사업으로 ‘근면윤리’를 보급하는 것으로, 민풍개선, 지방개량, ‘농촌진흥운동’에서 생활개선사업으로 이어졌다. 사회교화는 일본 사회사업의 독특한 부분이었는데, 일본보다 식민지 조선에서 더욱 강조되었고, 빈곤/사회문제가 확산될수록, 조선총독부의 행정적 장악력이 확장될수록 더욱 확대되었다.

다음으로 각 시기별 사회사업정책을 살펴본바 다음과 같은 전개 양상이 나타났다. 일제는 대한제국을 강점한 후 식민지주제를 확립하고 조선왕조의 구제제도를 축소시키면서 일본식의 구제관(빈곤관)에 입각한 제한적 구제를 실시하였다. 그러나 3.1운동으로 인한 체제의 위기에 대응하면서 일제는 구제를 확대하고 나아가 사회사업정책을 실시하였다. 사회사업정책은 1918년 일어난 ‘쌀소동’으로 촉발된 일본의 사회문제 대응책이었는데, 조선총독부는 3·1운동으로 인한 정치적 위기에 대한 대응책으로 이 제도를 ‘직수입’하였다. 일본의 산업화

과정에서 나타난 사회문제에 대응책인 이 제도가 식민지 조선의 현실에 부합할 리 없었으나, 조선총독부는 도시지역에 경제보호시설을 설치하여 선전책으로 활용하였다. 사회사업정책은 식민지주제의 모순이 격화됨에 따라 나타난 ‘사회 문제’에 대응 하면서 일정 정도 현지화 되었다. 1920년대 후반에서 1930년대 초반에 사회사업정책은 ‘농촌사회문제’에 대한 대응을 근간으로 하였다. 조선총독부는 도항노동과 잉여노동문제로 인한 실업문제에 대한 대응으로 직업소개사업을 실시하였고, 촌락 안정화를 목적으로 소농에 대한 ‘소액생산자금대부사업’을 실시하였다. 조선총독부는 1920년대 후반에 행정적 지배를 강화하였으며 이에 따라 사회교화사업인 지방개량이 모범부락사업을 통하여 확대되었다. 대공황과 농업공황의 여파가 몰아닥치면서 1930년대 초중반에 식민지 조선에서 빈곤은 더욱 극심해졌다. 농촌사회의 불안정성이 가중되는 가운데 탈농·폐농자가 급증하면서 도시빈민이 폭증하였다. 조선총독부는 ‘국민구제토목사업’이라는 응급적 조치를 취하였고, ‘농촌진흥운동’과 소작문제에 대한 적극적 개입을 통하여 농촌사회를 안정시키고자 하였다. 빈곤/사회문제가 극심해지자, 조선총독부의 사회사업정책은 사회교화로 ‘전환’되는 양상을 보였다. 조선총독부는 빈곤문제를 정신의 문제로 파악하고 사회교화를 강화하였다. 농촌사회사업은 농촌진흥운동과 교집합 관계에 있었으며 소농에게 ‘근면윤리’를 보급하고 촌락의 상호부조를 강조하였다. 폭증하는 빈민에 대하여 조선총독부는 동포애, 사회연대, 인보상조 등을 강조하면서 조선인 자산가들의 참여를 촉구하였다. 결인·부랑자 수용 시설 설립에 있어 지역 자산가들의 참여가 나타났으며 이로써 ‘관민협력’의 사회사업시설이 등장하였다. 조선총독부는 사회사업정책을 도입한 이래로 사회연대, 동포애를 유포하였으며 조선에 사회문제가 극심해지는 1930년대 초중반에 더욱 강조하였다.

이제 조선총독부 사회사업정책의 특징에 대하여 살펴보자. 조선총독부의 빈곤/사회문제에 대한 대응은 물적인 측면보다 정신적인 측면에 치우쳐 있었다. 이는 조선총독부의 재정적 능력의 부족과 일본식의 구제관과 구제방식에 기인한 것이었다. 조선총독부에 따르면 구제는 곧 남구(濫救)로 이어져 태민(怠民)을 양성하였다. 근면과 검약을 핵심적인 덕목으로 강조하였으며 근면윤리를 체

화한 자립자영(自立自營)의 양민(良民)상을 강조하였다. 이것은 구제를 하지 않음으로서 스스로를 구제하는 인간을 만든다는 것이었다. 조선총독부는 구제의 외부에 구제가 이루어지지 않는 영역을 만들어내고 노동하는 인간을 만드는 것을 근본적인 구제라 생각하였다. 이러한 구제관은 자본주의 국가들에게서 일반적으로 나타났지만 식민권력은 단지 인식의 차원에서 그치지 않고 제도화, 사업화하였다. 이러한 사업은 1910년대 부랑자단속과 수산(授産)사업을 중심으로 민풍개선을 실시하면서 시작되었고, 1920년대에는 사회교화로 외화 되어 강연·강습, 영화상연 등의 선전 작업을 통하여 유포되었다. 1920년대 후반에는 행정적 지배를 강화하면서 보다 강화되었고, 특히 소농에 대한 생산자금대부사업을 통하여 물질적 구제와 근면교화를 동시에 수행하였다. 근면교화는 1932년 이후 농촌진흥운동에서 갱생부락의 갱생농가를 대상으로 하여 보다 직접적으로 지도되었다. 이처럼 교화를 통한 빈곤 대응은 빈곤이 사회문제화 되고 조선총독부의 행정력이 강화되면서 더욱 강조되었다.

‘사회적인 것’ 내지 ‘사회’는 전근대의 공동체 구조에서 경제가 독립하면서 나타나는 영역으로, 사회문제에 대한 해결이 모색되는 장이다. ‘사회’는 1920년대 조선의 지식인 사이에서 식민권력과 독립된 자율적 영역 또는 계급투쟁이 일어나고 사회운동으로 해결되어야 하는 공간으로 상상되었다. 그러나 1920년대 후반과 1930년대를 경과하면서 전통적 촌락 공동체가 약화되는 과정에서 조선총독부가 사회사업정책을 확대하면서 상호부조, 인보상조의 원리를 강조하는 등 빈곤에 대한 사회의 공동책임을 설파하였다.

조선총독부의 사회사업정책은 식민사회의 안정적 지배를 목적으로 정치적 대응으로서 예방혁명적 성격과 식민지사회의 재생산을 목적으로 한 빈곤 대응책의 성격을 동시에 지니고 있었다. 식민지 조선을 통치하기 위하여 조선총독부는 물리력 뿐 아니라 사회사업정책을 하나의 통치수단으로 사용하였고 이에 따라 한국의 근대사회에서 사회복지적인 제도와 정책이 생겨났다. 이러한 면에서 사회사업정책은 20세기 한국사의 전개에서 권력 측의 통치의 성격을 살펴보는 데 있어 시사점을 제공한다. 또한 이 정책을 통하여 퍼져나간 빈곤관/구제관은 20세기 한국인들의 노동관과 빈곤관에 지대한 영향을 미쳤다.

주요어 : 빈곤, 사회사업, 사회문제, 사회정책, 사회교화, 경제보호사업, 농촌사회사업, 민간사회사업, 자선사업

학번 : 2010-30877

목 차

서론	1
1. 연구 대상	1
2. 선행 연구 검토와 서술 방향	3
3. 논문 구성과 자료	9
 一. 일본식 구제관과 구제제도의 도입 (1910년~1919년)	13
1. 조선총독부 구제제도의 도입과 빈곤에 대한 인식.....	13
1) 식민지주제의 확립과 사환제(社還制)의 폐지	13
2) 일제의 빈곤 인식과 일본식 구제관의 도입	17
2. 조선총독부 구제제도의 설립	26
1) 구제행정의 정비	26
2) 구제규칙의 제정과 구제 재정	28
3. 구제사업의 전개와 민간구제와의 관계	33
1) 구제사업의 전개 양상과 특징	33
2) 근면윤리의 전파	42
3) 민간구제에 대한 조선총독부의 태도	49
소결	51
 二. 조선총독부 사회사업정책의 도입과 전개(1920년~1926년).....	53
1. 사회사업정책의 도입 배경과 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식	53
1) 사회사업정책의 도입 배경	53
2) 빈곤에 대한 인식과 ‘사회문제’.....	62
2. 사회사업 행정기구와 외곽단체의 설치	68
1) 내무국 사회과(社會課)의 설치와 업무	68
2) 사회사업정책의 재정	78

3) 조선사회사업연구회의 설립과 활동	82
3. 사회사업정책의 전개와 민간사회사업과의 관계	88
1) 사회사업정책의 전개 양상과 특징	88
2) 조선총독부와 민간사회사업의 관계	99
소결	107

三. 조선총독부 사회사업정책의 확대(1927년~1931년) 109

1. 사회문제의 심화와 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식	109
1) 조선의 ‘사회문제’ 심화	109
2) 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식과 농촌사회문제	117
2. 사회사업 행정과 조선사회사업협회 설치	120
1) 사회사업정책의 확대와 행정 상황	120
2) 조선사회사업협회의 설치	126
3. 노동력수급사업과 농촌사회사업의 실시	135
1) 경제보호사업의 전개와 직업소개사업	135
2) 농촌사회사업의 실시와 ‘소농생산자금대부사업’의 전개	143
3) 민간사회사업의 동향	153
소결	156

四. 조선총독부 사회사업정책의 전환(1932년~1936년) 158

1. 대공황기 정세의 변화	158
1) 서구와 일본에서 사회정책의 변화	158
2) 조선의 사회 상황	160
2. 조선총독부의 사회문제와 행정기구의 변동	165
1) 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식	168
2) 내무국 사회과에서 학무국 사회과로	168
3. 사회사업정책에서 교화의 강화와 그 전개	174
1) 직업소개사업의 변화와 경제보호사업의 양상	174

2) 교화적 사회사업으로의 전환과 농촌사회사업의 전개·····	176
3) 민간사회사업에 관리 강화와 구제사업의 민간 전가·····	191
소결 ······	206
결론 ······	207
참고문헌 ······	213
Abstract ······	224

표 목차

〈표 1-1〉 내무국 지방과·제2과 업무 사항	26
〈표 1-2〉 도의 구제사업 재정 규모(1910~1919)	32
〈표 1-3〉 이재구호 인원과 구조금(1915~1919)	34
〈표 1-4〉 「은사진출공민구제기금」에 의한 구제 인원(1915~1920)	35
〈표 1-5〉 행려사망인의 연령별 분포	38
〈표 1-6〉 1910년~1920년 행려병인과 행려사망인 수(1910~1920)	39
〈표 1-7〉 1910년대 설립된 행려병인 구호시설 현황	40
〈표 2-1〉 1920년대 사회과 업무 분장	69
〈표 2-2〉 일본 내무성 사회국(外局)과 조선총독부 사회과 업무 비교	72
〈표 2-3〉 도 사회사업 담당 직원(1922~1926)	74
〈표 2-4〉 1920년대 중반까지 도, 부 면의 사회사업 업무	76
〈표 2-5〉 1921년 사회사업 재정	79
〈표 2-6〉 1920년대 중반 도와 부 사회사업비 지출 상황	81
〈표 2-7〉 조선사회사업연구회 신입회원 상황(1927~1928)	86
〈표 2-8〉 조선사회사업연구회 임원 명단(1923~1927)	87
〈표 2-9〉 경제보호시설 설치 상황 (1919~1926)	92
〈표 2-10〉 사회교화사업의 내용(1920~1926)	97
〈표 2-11〉 1922년 선교사 경영 사회사업 시설	100
〈표 2-12〉 민간 사회사업 시설 신설 상황(1920~1926)	102
〈표 3-1〉 세국민, 결인 통계 표(1926, 1933)	113
〈표 3-2〉 1927~1931년 도의 사회사업 담당자 상황	123
〈표 3-3〉 1929년 조선사회사업협회 결성식 참가자 명단	131

〈표 3-4〉 조선사회사업협회 충북지부 역원	132
〈표 3-5〉 1931년 4월 조선사회사업협회 신입회원 입회 상황.....	133
〈표 3-6〉 1927~31년간 부 사회사업 재정	137
〈표 3-7〉 소농생업자금대부사업 상황(1933~1942)	148
〈표 3-8〉 1927년~1931년 간 신설 사회사업 시설 현황.....	165
〈표 4-1〉 학무국 사회과 담당 사무(1934년)	171
〈표 4-2〉 사회과 담당 업무의 변천(1910~1936)	173
〈표 4-3〉 1932~33년 도 사회사업비 세출종목별 표	182
〈표 4-4〉 도 사회사업 재정 상황	183
〈표 4-5〉 청년훈련소 상황	191
〈표 4-6〉 1932년~1936년간 설립된 구제 시설	202

그림 목차

〈그림 1〉 조선사회사업협회 조직도.....	129
--------------------------	-----

序論

1. 연구 대상

빈곤은 어느 사회에서건 발생할 수 있고 극심할 경우 해당 사회의 안정성을 해칠 수 있는 중요한 문제이다. 그러나 빈곤의 원인에 대한 인식과 대처방안은 시대와 장소에 따라 달랐다. 전근대 사회에서 빈곤은 주기적으로 발생하는 자연스러운 현상이었으며, 자발적 빈곤 혹은 정신적 빈곤은 존경의 대상이 되기도 하였다. 그러나 근대 산업사회가 되면 긍정적·소극적 빈곤관은 부정적·적극적 빈곤관으로 변모하게 된다. 이러한 현상은 자본주의적 산업화를 주도했던 서구에서 두드러졌다. 자유방임시대에는 노동윤리의 보급에 따라 빈곤을 개인적인 게으름의 산물로 보고 이를 배척하는 인식이 대두하였다. 19세기 말에서 제1차 세계대전에 이르는 기간에는, 계속되는 빈곤을 사회구조의 산물로 파악하고 빈곤문제 해결에 사회와 국가가 적극 개입하는 현상이 정착되어 갔다.

사회사업은 사회나 국가가 빈곤문제를 해결하기 위하여 벌이는 제반 활동을 가리킨다. 이런 움직임은 19세기 후반부터 독일에서 사회보험제도가 도입되고 이후 여러 나라에서 이루어졌으나, 독일에서는 사회정책, 일본에서는 사회사업으로 부르는 등 그 명칭은 동일하지 않았다. 전통적인 구제도 국가가 빈곤에 개입한다는 점에서 사회사업과 유사하지만, 사회사업은 빈곤을 ‘예방’한다는 점에서, 이미 발생한 빈곤에 대처하는 구제와는 크게 구별된다. 오히려 사회사업은 빈곤을 예방하고 생활향상을 도모한다는 점에서 현대 복지국가의 정책과 가깝다.

이러한 성격을 가진 사회사업의 이념과 제도가 한국에 도입된 것은 일제 식민지 시기였다. 특히 1920년대부터 조선인들은 사회사업에 관하여 많은 논의와 노력을 기울였다. 이들의 사회사업은 육영사업, 마을 공공시설 설치 등으로 불리며 ‘사회를 위한 공공사업’이라는 폭넓은 의미를 가졌지만, 그 핵심에는 빈곤에 대한 대책이 자리하였다. 그러나 규모와 영향력 면에서 이 시기 사회사업을 주도한 것은 조선총독부였다. 식민 통치 권력이었던 조선총독부를 근대 민족국

가의 그것과 동일하게 볼 수 있는가라는 문제는 논란거리지만, 조선총독부가 정책 차원에서 사회사업을 도입하고 전개해 나간 주체였다는 점은 분명하다. 본고에서는 조선총독부가 정책적으로 추진한 사회사업을 사회사업정책이라고 표시하여 중심 연구대상으로 삼고, 민간 주도로 출발하여 때로는 식민권력의 통치에 포섭되었던 민간 영역의 활동은 민간사회사업이라 불러 구별하고자 한다.

조선총독부의 사회사업정책은 일본, 대만과 거의 동시기에 실시된 정책으로 일본적인 내용이 가미되어 도입되었다. 조선총독부는 빈곤 예방과 생활 향상을 기하는 것을 ‘방빈(防貧)’이라 하였으며, 이를 통하여 사후구제에 소요되는 비용을 최소화하고자 하였다. 사회사업정책에는 진흙구호, 의료보호(施療), 아동보호, 경제보호, 노동보호, 사회교화 등 빈곤문제로부터 발생한 다양한 영역이 포함되었다. 대상 면에서는 빈민 일반, 아동, 노인, 청년, 장애인을 포괄하였고, 물질적 원조 뿐 아니라 정신적 원조도 포함하였다. 일본 사회사업은 정신주의적인 면이 강하였는데 조선총독부의 사회사업정책에서는 이러한 측면이 더욱 두드러졌다.

본고는 일제가 통치정책으로 사회사업정책을 어떠한 동기에서 도입하였고, 이것이 식민지의 현실과 조우하여 어떠한 방향으로 진전되었으며, 그 특징은 무엇인지를 살펴볼 것이다. 대상 시기는 조선총독부가 조선왕조의 구제제도를 대신하여 새로운 구제제도를 도입하는 1910년대부터 사회사업정책이 실시되는 1920년대를 경유하여 전시체제기에 사회사업이 후생사업으로 변화하기 전인 1936년까지로 한다. 전시에는 전쟁에 대비하여 인적 자원을 관리하는 문제로 정책의 기본 논리가 전화하므로 앞 시기와 다른 방식의 접근이 필요하다는 판단 하에 본고에서는 중일전쟁 이전까지를 연구대상으로 하였다.

이 연구는 식민 통치의 성격에 대한 함의를 제공할 것이며, 현재 한국사회에서 중요한 쟁점이 되고 있는 복지국가와 관련하여도 일정한 의미를 제공할 것이다.

2. 선행 연구 검토와 서술 방향

1) 선행 연구 검토

일제 시기의 사회사업에 대한 본격적인 연구는 거의 2000년대 이후에 수행되었다. 한국사 연구에서 1990년대까지 일제시기를 이해하는 주요한 사론은 자본주의 맹아론과 내재적 발전론에 입각한 수탈론이었다. 일제 시기 연구들은 일제의 수탈과 이에 저항하는 민족해방운동을 집중적으로 조명하였고, 이러한 시각 하에 사회사업에 대한 관심은 저조하였다. 2000년대 들어서 식민지 시대를 이해하는 사론으로 ‘식민지 근대성’(colonial modernity)이라는 역사인식이 등장하였으며, ‘식민지 근대성’은 일제시기에 일어난 근대적 변화와 20세기 한국사에 미친 영향에 대하여 주목하고 있다.¹⁾ 사회사업에 대한 연구는 이러한 연구 시각의 등장 함께 본격적으로 수행되었다.

초기 연구로는 신영홍과 윤정옥의 연구가 주목할 만하다. 경성 방면위원제도를 분석한 신영홍의 연구는 사회사업이 총독정치의 폭력성을 가리기 위한 유화책·기만책에 불과하였다는 시각에서 나아가, 그것이 식민통치의 필요성이라는 정치적 요인에 따라 도입, 전개되었음을 주장하였다.²⁾ 이 연구는 실증적인 면에서 커다란 진전을 보였으며 이후 연구들의 전범이 되었다. 윤정옥은 사회사업정책 전반에 관하여 연구를 수행하였는데, 이중 일본 불교의 사회사업에 관한 연구가 매우 주목된다. 그는 일본 불교의 사회사업에 대하여 자선사상에 기반한 빈민구제 성격과 지배질서 안정을 위한 통치수단으로서의 성격이 혼합되어 있다고 평가하였는데, 불교와 정치체제와의 유착을 강조하는데서 나아가 종교의 내적 논리에 대하여 논의하여 복합성을 드러내었다.³⁾ 이 연구들은 사회사업정책의 성격과 민간사회사업과 가진 접점 등을 보여주었으나, 연구 주제와

1) 허수, 2010 〈새로운 식민지 연구의 현주소-‘식민지 근대’와 ‘민중사’를 중심으로〉 《식민지공공성-실체와 은유의 거리》 책과 함께

2) 愼英弘, 1984 《近代朝鮮社會事業史研究-京城における方面委員制度の歴史的全開》 緣蔭書房

3) 尹晟郁, 1996 《植民地朝鮮における社會事業政策》 大阪經濟法科大學出版部

분석 범위 면에서 일부에 국한되었다. 이외에 규율권력이라는 분석틀로 식민지 사회사업을 읽어내어 연구 시각을 확장시킨 연구가 있다.⁴⁾ 이 연구는 제도적 방면 또는 정책적 방면에 관한 본격적인 분석을 수행하지는 않았으나 시론적 연구로서 새로운 시각을 제공하였다. 사회사업을 수탈을 보완하는 시혜 차원의 정책 정도로 바라보는데서 멈추지 않고, 조선인을 효과적으로 통치하고 조선인의 삶을 관리하고 보호하는 ‘통치성’의 맥락에서 바라볼 것을 제안하였다. 다만 연구대상을 연구하는데 고려되고 수행되어야 할 다양한 변수, 특정한 계기와 등이 분석 되지 않은 연구라는데 한계가 있다. 사회복지학계에서 2000년대 들어 한국복지제도사를 정리한 연구들이 나왔다. 《한국근대의 사회복지》는 한국 사회복지제도에 관한 통사적 서술체계 속에서 조선총독부의 사회사업정책을 다룬 것으로 방대한 제도와 시설을 종합적으로 다룬 데 그 의의가 있다.⁵⁾ 이 연구는 사회사업정책을 한국 사회복지의 흐름에서 다루었음에도 불구하고 조선총독부가 주도한 사회사업정책을 사회복지의 범주에서 실질적으로 배제하였다. 이는 민족 주체를 사회복지 활동의 주인공으로 설정했기 때문이며, 이로 인하여 실제로 정책을 수행한 조선총독부의 사회사업정책에 대한 해석과 평가에 소홀하였다.

민간사회사업을 통제하는 역할을 한 관제단체인 조선사회사업협회를 다룬 연구도 있다.⁶⁾ 이 논문은 조선사회사업협회가 식민통치의 수단이었다는 것을 검증하는데 주안점을 두어 식민 통치 방식의 변화에 따른 협회의 모습을 동태적으로 파악하지 못한 한계가 있다.

비교 연구 방법을 활용하여 조선과 대만의 사회사업정책을 검토한 연구도 있다.⁷⁾ 이 연구는 양국의 복지제도를 비교 분석하여 정통시대의 복지 문화적 기반의 차이가 식민지기 사회사업정책의 차이를 낳았다는 결론을 도출하였다. 비교사 연구방법을 활용하고, 사회사업정책을 전통적 기반과 관련하여 파악한 것

4) 한귀영, 1997 <‘근대적 사회사업’과 권력의 시선> 《근대주체와 식민지 규율권력》 문화과 학사

5) 안성훈 외, 2005 《한국근대의 사회복지》 서울대학교 출판부

6) 송치호, 2007 일제시기 <조선사회사업협회의 성격에 대한 실증분석> 서울대 사회복지학과 석사논문

7) 大友昌子, 2007 《帝國日本の植民地社會事業政策研究》 ミネルヴァ書房

은 일국사에 국한되고, 전통과 근대를 단절적으로 인식해왔던 그간의 시각과 방법론에 환기를 불러일으킨 면이 있다. 이 연구는 일정한 기준을 정하여 사회사업의 근대화의 정도를 측정하는 방식으로 연구를 진행하였다. 이 때문에 근대화에 달성 정도를 측정하는데 그친 한계가 있다. 또한 근대화를 하나의 도달점으로 보고 단선적으로 비교하는 방식은 근대를 분석 대상이 아닌 가치로 파악한 것이라 평가된다.

사회사업정책을 식민통치를 위한 “통치기술(government technology)”이라는 시각에서 조명한 연구가 있다.⁸⁾ 대도시 빈민구제제도인 경성부 방면위원제도를 다른 연구로 통상의 연구들이 전제하고 있는 사회사업의 시혜성이나 유화책으로서의 기능을 밝히는데 초점을 두지 않고 식민지 ‘통치’와 관련하여 사회사업정책을 이해할 것을 제한함으로써 연구 시야를 확장하는데 기여하였다. 그러나 지배가 아닌 ‘통치’라는 시각에서 보았을 때 어떠한 면에서 같고 다른지 잘 드러나지 않아 식민지 조선에서 일제의 ‘통치성’을 규명하는데 한계가 있다.

제국-식민지 차원으로 연구 시각을 확장하고, 제도를 정치하게 밝히기보다 식민권력의 지배정책으로서의 의미를 밝히는데 주력한 연구가 있다. 이 연구는 사회사업정책이 비단 조선에서뿐 아니라 제국과 식민지에서 통치의 위기에 당면한 일본이 제국 재편 전략의 일환으로 실시한 것이라는 시각을 제시하였다.⁹⁾ 그런데 분석이 다소 추상적이며 모호한 개념이 사용되고 있어 아쉬움이 남는다. ○사회사업정책의 도입은 일제가 사회주의나 사회운동을 예감하고 선취함으로써 “사회라는 말을 국가가 전유”한 것이라는 분석을 하고 있지만 사회사업정책을 연구하는데 있어서 사회가 매우 중요한 요소라는 것 이상의 분석이 이루어지지 않고 있다. 또한 식민지 통치에서 사회사업정책의 위상을 전체 조선인을 대상으로 여러 가지 사업과 정책이 뒤섞인 식민지적 특성을 가진 것이라고 정의하였는데, 사회사업정책이 식민지의 어떠한 정책들과 등치된다는 것인지, 식민지적 특성은 그저 애매한 것인지 의문이 남는다.

8) 박세훈, 2006 《식민국가와 지역공동체-1930년대 경성부의 도시사회정책 연구》 한국학술정보

9) 趙慶喜, 2010 《帝國日本/植民地朝鮮の社會事業と民衆統治-救済と治安のパラドクス》 동경외국어대학교 박사학위논문

《東亞日報》와 개벽 등 신문 잡지를 분석하여 사회사업이라는 용어의 전반적 쓰임을 밝힌 연구가 있다.¹⁰⁾ 담론연구라기 보다 사회사업이라는 용어가 조선인 사회에서 쓰인 다양한 용례를 추적하여 사회사업의 의미를 상대화, 다양화하였고 인식의 확장을 가져왔다.

최근 학계에서 관심의 대상이 되고 있는 사회성, 사회적인 것(the social)을 복지의 개념 연구를 통하여 밝히려고 한 연구가 있다.¹¹⁾ 한국의 복지 개념의 변천을 ‘사회성(the Social)’의 형성 과정과 연계하여 파악하였는데, 복지담론의 형성 및 재구성 과정이 ‘사회성’의 형성 과정, ‘사회’ 개념의 제도화 및 대중화와 밀접한 연관이 있음을 파악하여, 최근 논의되고 있는 ‘사회의 발견’과 사회사업정책과의 접점을 제시하는데 기여하였다. 사회사업에 관한 대부분의 연구들이 조선총독부 측에 주목하고 있는 반면에 조선인 사회의 대응에 초점을 맞춘 연구가 있다.¹²⁾ 이 연구에서는 조선인 사회에서 유통되고 있는 빈민구제에 대한 관념과 그를 통해 형성된 빈곤문제에 대한 사회적 관념을 살펴보고 있다. 이 연구는 제도사, 정책사, 제국사의 영역에서 이루어지던 사회사업 연구의 영역을 넓히는데 기여하였다.

연구대상으로 사회사업정책 본격적으로 다루지는 않았지만 사회사업정책과 교차점에 있는 대상을 연구하여 확장된 이해를 가능하게 하는 연구들이 있다. 조선총독부의 재해대책과 재해문제에 대한 ‘자선·기부문화’를 다룬 연구는 조선총독부가 ‘자선·기부’를 통해 표출되는 조선인의 정치성 즉 ‘대안적 공공성’을 통제하려 하였음을 밝혀 사회사업정책을 제도적으로 한정하지 않고 다양한 맥락에서 이해할 수 있는 시각을 제공하였다.¹³⁾

10) 조성은, 2012 <근대 사회사업 개념과 담론의 연구> 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문

11) 정근식·주운정, 2013 <사회사업에서 사회복지로 -‘복지’ 개념과 제도의 변화> 《사회와 역사》 98집

12) 김윤희, 2015 <1920년대 경성부 사회사업과 빈민·주택조사의 정치성> 《사람》 54호

13) 고태우, 2014 <일제식민권력의 재해대책 추이와 성격> 《역사문제연구》 31호; 2015 <일제시기 재해문화와 ‘자선·기부문화’- 전통·근대화·‘공공성’> 《동방학지》 168집

2) 서술 방향

이상에서 살펴본 바대로 선행 연구를 통하여 사회사업의 제도적·정책적인 면에서 이해가 가능해졌다. 그런데 선행연구에서는 연구대상 면에서 조선총독부의 사회사업정책에서 큰 비중을 차지한 농촌문제를 경시하였다. 조선총독부가 정책을 추진하면서 ‘농촌사회사업’, ‘농촌사회문제’를 용어처럼 사용했음에도 불구하고 선행연구에서 농촌이 빠져있다는 것은 사뭇 이해하기 어렵다. 본고는 이러한 연구의 한계가 산업화·도시화 모델을 기반으로 한 시각과 현대 사회복지의 제도와 영역을 기준으로 한 현재주의적 시각에 의한 것이라 파악하였다.

이에 본고는 기존 사회사업사가 누락한 농촌에 대한 사회사업이 오히려 식민지 사회사업의 특징을 보여주는 데 유용하다고 판단하였다. 본고는 일제가 조선에 사회사업정책을 도입한 1920년대는 본격적인 산업화가 이루어지기 전이었으며, 1930년대 공업화가 시작되기 전까지도 농업사회였음에 주목하였다. 이러한 면에서 지배적인 시각인 ‘산업화 모델’로 일제시기 사회사업정책의 전개를 파악하는 것은 비역사적인 접근이다. 오히려 산업화의 부진이라는 식민지 조선의 ‘현실’과 조선총독부가 주도한 ‘사회사업’의 간극에 주목하여 그 불일치 혹은 괴리를 종합적으로 파악해야 한다.

1930년대에 이르러 ‘교화적 사회사업’이라 부를 만큼 사회사업정책에서 교화의 비중은 절대적이었다. 그런데 사회교화는 사회사업정책뿐 아니라 교육과 문화의 영역에 걸쳐 있었기 때문에 연구 영역을 명확히 분리해내기 힘들며, 현재적 시각으로 보았을 때 사회사업이라 할 수 없는 부분이 다수 존재한다. 이 때문에 선행연구에서 사회교화는 연구대상에 포함되어 있지 않거나, 개별 제도와 사업에 대한 연구에 그쳤던 것으로 파악된다. 그러나 사회교화는 조선총독부의 사회사업정책의 전개를 서술하고 그 성격을 살펴보는 데 오히려 필수적인 영역이다.

본고는 이와 같은 선행연구의 성과와 한계를 바탕으로 하여 다음과 같이 조선총독부의 사회사업정책을 살펴보고자 한다. 우선 사회사업정책을 살펴보기 위하여 몇 가지의 접근 요소가 필요하다. 첫째 사회사업정책의 기본적 성격인

빈곤문제가 직접적 계기로 되는 사회적 층위와 더불어 정치적 안정이라는 정치적 층위의 원인을 같이 고려해야 한다. 둘째 사회사업정책을 도입하고 수행하는데 있어 정책 담당자의 의도·상황과 집행하는 구체적 수단으로 재정과 기구에 대한 고려가 필요하다. 이러한 접근 요소들을 고려하면서 식민지 사회사업을 살펴볼 때 유의점은 다음과 같다. 첫째 일제-식민지조선이라는 범위에서 발생하는 식민지 사회사업정책의 제도와 정책의 '제도적 조속성'을 고려해야 한다. 사회사업정책은 통상 산업화에 대한 대응이지만 조선총독부의 사회사업정책은 일본의 사회 상황에서 촉발되어 한반도에 확대 전이된 면이 있기 때문이다. 때문에 사회사업정책과 현지 사정과의 불일치의 문제, 정책의 현지화의 과정 문제가 관찰 대상으로 대두된다. 둘째 사회사업정책의 정치적 요인이 되는 예방혁명적 성격이 민족운동의 측면에서 요인으로 작동한다. 식민지 조선에서 사회사업정책이 도입되고 전개되고 확대되는 과정에서 정치적 요인과 사회적 수준의 요인이 함께 고려되어야 하며 어느 한 요소에 치우쳐 접근해서는 안 된다. 셋째 조속하게 도입된 제도로써 사회사업정책이 식민지 조선에서 현실로 전개되는 과정에서, 조선의 농촌사회가 가지는 특성이 미친 영향에 관한 것이다. 전간기(戰間期) 조선이 농업 중심의 사회라는 배경과 상품화폐경제의 불완전성 등을 고려했을 때 조선에서 발생한 사회문제에 대한 대처는 일본이나 여타 국가의 대응과 달랐다.

본고는 조선총독부의 사회사업정책을 구제, 경제보호사업, 사회교화라는 3가지 영역으로 구분하고 시기별로 전개되는 양상에 대하여 서술할 것이다. 구제는 노동능력이 없는 자를 대상으로 하는데 이것은 사회사업정책에서 '구빈(救貧)'에 해당한다. 경제보호사업은 1920년대 사회사업정책이 실시되면서 새롭게 도입된 것으로 물적·제도적 구제를 근간으로 한다. 사회교화는 정신을 구제하여 생활양식·태도를 개선한다는 것으로 조선총독부는 이것을 근본적인 빈곤해결책으로 여겼다. 경제보호사업과 사회교화는 빈곤을 예방하고 생활의 향상을 도모한다는 '방빈(防貧)'에 속하는 것이었다. 여기에서 사회사업정책을 서술하면서 자주 등장하는 구제, 구빈, 방빈의 용어를 간략히 정리하겠다. 구제는 넓은 의미에서 빈곤에 대한 대책을 통틀어 말하지만, 협의로는 사회사업정책 이전의

빈곤대책을 지칭한다. ‘구빈에서 방빈으로’는 일본에서 사회사업정책을 상징하는 구호로 쓰였는데, ‘구빈’은 빈곤한 상황에 빠진 사람을 구제하는 것을 말하며, ‘방빈’은 빈곤을 예방하고 생활을 향상시킨다는 것을 의미한다.

3. 논문 구성과 자료

1) 논문의 구성

본고는 조선총독부의 사회사업정책을 전사, 도입, 확대, 교화로의 전환이라는 흐름으로 파악하여 총 4장으로 내용을 구성하였다. 시기 구분은 기구와 정책의 변화를 기준으로 하였다. 1장은 1910년대를 다루고 있다. 일제가 조선을 강점하고 새로운 제도와 법령을 통하여 식민통치체제를 형성해갔던 시기로 구제 영역에 있어서도 새로운 정책과 제도가 도입되었다. 2장에서는 3·1운동 이후 문화정치가 시작됨과 동시에 사회과가 설치되고 사회사업정책이 도입되는 변화를 다루었다. 3장 1927년에서 1931년의 시기를 다루었다. 법령과 제도, 기구의 변화와 같은 큰 사건으로 구분되지는 않지만, 식민지 조선에서 사회문제가 현실화되는 시기로 파악하여 별도의 장으로 구성하였다. 4장은 대공황과 만주침략을 거친 후 나타난 정책의 변화를 중심으로 구성하였다. 사회사업정책이 사회과가 내무국에서 학무국으로 이동하는 변동 있었다. 각 장은 사업의 배경과 빈곤/사회문제에 대한 당국자의 인식, 정책의 전개, 민간사회사업 전개의 순으로 구성하였다.

1장은 1910년대를 다루었다. 1910년대는 식민지 통치 구조가 법적, 제도적으로 확립되는 시기로 사회문제 발생의 구조적 배경이 형성되고, 조선총독부에 의하여 새로운 구제제도와 빈곤관/구제관이 도입되었다. 선행연구들은 1910년대는 사회사업정책이 도입되기 전 단계인 전사(前史)로 파악하였고, 일제가 도입한 임시은사금의 시혜성을 밝히면서 이 시기 구제가 유화적 성격을 지니고 있음을 밝히는 주력하였다. 그러나 구제제도는 한 사회의 재생산구조 속에서 이해되어야 하며, 이러한 면에서 본고는 식민지주제의 확립과 경제구조의 변

동이라는 맥락 속에서 구제제도를 바라볼 것이다. 이러한 시각을 가지고 1장에서는 조선사회의 구조적 변동 속에서 구제제도를 위치 지우고 이를 뒷받침하고 있는 인식 즉 구제관/빈곤관에 대하여 살펴보고자 한다. 또한 일본식의 구제를 도입하는데 조선총독부가 조선왕조의 구제제도를 어떻게 평가, 활용하였는지 주목할 것이다. 또한 본고는 구제가 남구로 이어지고 태민을 양성한다는 ‘제한적’ 구제와 구제에서 배제된 ‘외부’에 근면윤리를 보급하는 것을 일본식 구제의 핵심으로 보고 총독부의 구제관, 구제제도의 형성, 구제사업의 전개를 조명할 것이다. 또한 이 과정을 통하여 별 상관없이 보아왔던 수산(授産)사업, 부랑자 단속, 민풍개선사업을 하나의 논리로 구성할 것이다.

2장에서는 3·1운동에서 1926년까지를 시간적 배경으로 사회사업정책의 도입 배경과 사회사업의 대상인 사회문제에 대한 인식, 전담행정부서와 외곽단체 설치, 정책의 전개에 대하여 살펴볼 것이다. 사회사업정책이 일본과 조선과 대만에 거의 동시에 실시되었음에 유의하면서, 조선총독부가 정책을 도입하는데 3·1운동과 민족운동의 부상이라는 정치적 상황에 어떻게 작용하였는지, 정치적 대응으로 사회사업정책을 실시함에 따라 어떤 결과가 나타났는지 살펴볼 것이다. 또한 기존의 구제사업과 인식과 사업의 전개 면에서 차이점은 무엇인지에 대하여도 논의할 것이다.

제3장에서는 1920년대 후반에 재생산체제의 동요라는 위기 속에서 조선총독부의 사회문제 인식과 사회사업정책의 양상을 살펴볼 것이다. 이 시기에는 사회적·경제적 위기가 심화되었다는 점에 특징이 있다. 농촌이 전반적으로 궁핍해지고 불안정성이 증대되면서 재생산에 빨간불이 켜졌으며 이어 정치적 동요가 심화되었는데, 이러한 상황에 따른 사회사업정책의 전개에 대하여 살펴볼 것이다. 우선 현안으로 등장한 농촌사회문제와 도항노동자문제, 실업문제에 대한 조선총독부의 인식을 살펴보고 대응책의 전개를 살펴볼 것이다. 또한 조선총독부가 정책 추진의 실행력을 어떻게 강화해 나갔는지에 대하여도 유의하고자 한다. 특히 사회교화가 사회사업 내에서 차지하는 위치의 변화에 대하여도 논의할 것이다. 1927년부터 시작된 ‘소농생산자금대부사업’은 물적 구제와 정신 구제를 결합한 사업으로 농촌의 전반적 동요에 대한 대응이었다는 면에서 주목된

다. 이 사업은 현재까지 그 함의가 제대로 평가되지 않은 면이 있다.

마지막으로 4장에서는 대공황기에 폐농, 탈농자가 급증하고 도시빈민이 비약적으로 증가한 상황에서 조선총독부가 붓물 터지듯이 나온 조선의 빈곤 상황에 대하여 어떻게 대응하였는지 살펴보았다. 국민구제토목사업, 소작입법의 실시, 농가경제개생계획, 농촌진흥운동과 같은 사회정책이 실시되었다. 이 시기 사회사업정책은 앞뒤의 시기와 달리 정신교화가 유난히 강화되었다는데 특징이 있다. 청년훈련소 사업, 색복·단발 장려 등의 생활개선운동과時の 기념일, 심전 개발 등 정신교화를 목표로 한 사업이 사회사업정책의 범주 내에서 이루어졌으며 농촌진흥운동과 사회사업정책과의 관계도 긴밀하였다. 이러한 양상을 보면 식민지에서 사회사업정책은 그 정책의 ‘본래적인’ 내용과 동떨어졌고 그만큼의 특수함이 도드라지게 나타났다 이러한 정책들의 ‘유효성’에 대한 평가 즉, 식민지인의 삶을 개선하는데 얼마나 기여하였는지에 대한 평가는 잠시 유보하면서, 이 장에서는 식민권력의 식민 사회에 대한 적극적인 개입이 사회사업정책으로 나타났다는데 주목하면서 전개 양상과 특징을 서술하고자 한다. 또한 4장에서는 조선총독부가 빈민의 폭증에 대하여 구제에 소요되는 비용을 민간 동원을 통하여 조달하려 하였음을 밝혔다.

2) 자료

본고는 주요한 자료로 조선총독부 사회과에서 발간한 사회사업정책 요람·총람류와 조선사회사업협회가 발간한 잡지 《朝鮮社會事業》을 활용하였다. 《朝鮮社會事業總覽》, 《朝鮮社會事業總覽》 등 명칭은 약간 다르지만 같은 성격의 자료로 1923, 1924, 1927, 1929, 1933, 1934, 1936, 1938년판을 활용하였다. 요람류를 통하여 사회사업정책의 내적 범주를 파악할 수 있었고, 주요 시설의 현황과 변동을 파악하여 사회사업의 전개를 조명하는데 활용하였다. 《朝鮮社會事業》은 조선사회사업연구회와 조선사회사업협회의 기관지로서 1923년 5월 창간호를 낸 이래 1943년까지 20년간 발간되었다. 이 잡지는 사회사업에 대한 전문적 지식과 정보가 유통되는 장일뿐 아니라 조선총독부 사회과의 기관지와 같

은 위상도 가졌다. 잡지에는 총독부의 사회사업에 대한 주요한 정책이 빼곡하게 수록되어 있으며, 일본에서 실시되고 있는 사회사업의 동향과 조선에서 실시되어야 할 사회사업에 대한 의견, 사회사업의 현황, 조선총독부 사회과가 수행한 각종 사회조사, 사회문제와 관련된 각종 일화, 재조일본인 사회사업의 동향 등이 수록되어 있다. 이 잡지는 방대한 양과 함께 질적으로도 깊이 있는 정보를 포함하고 있어서 사회정책상에 있어서 자료의 보고라 할 수 있다. 일본의 사회사업 관료와 종사자, 조선총독부 관리, 군수와 면장 등 지방 관리와 언론인, 사회사업시설 종사자 등 관계자들의 의견이 게재되어 있다. 이외 기본적으로 조선총독부에서 발행한 《朝鮮彙報》《朝鮮》등 관찬 정기간행물을 활용하여 전반적 정책의 흐름 속에서 사회사업정책의 위치를 파악하였다. 사회복지가 세부적으로 여러 분야와 제도로 이루어져 있듯 사회사업도 장애인, 아동, 빈민, 행려병인, 사회교화, 여러 가지의 경제보호시설, 불량청소년, 자연재해 등 매우 복잡한 제도들로 이루어져 있다. 사회사업정책의 각종 분야에 관한 자료는 1990년대 중반에 발간된 총 55권의 《植民地社會事業關係資料集-조선편》(이하 ‘자료집’)을 주요 자료로 참고하였다. ‘자료집’은 각각의 분야에 대한 주요 자료들, 즉, 요람, 통계류, 잡지의 주요한 사회사업 관계 기사를 수록하여 연구의 편의를 기하였다. 이외에 경성부, 경상남도, 경상북도, 황해도 등에서 발간한 총람도 주요하게 참고하였다. 조선총독부의 하부 행정 단위의 사회사업정책의 전개를 파악하는데 각 도에서 발간한 《例規集》을 활용하였다. 《예규집》은 거의 1925~26년 사이에 편집이 시작되어 1930년대 초반까지 여러 차례 추가 증보되었다. 이 자료에는 각 도의 행정문서가 정리되어 있는데 조선총독부의 정책이 지역 단위에서 어떻게 전개되고 있었는지 살펴보는 데 유용하였다. 다만 1910년대의 내용이 다수이고 1930년대 초까지의 내용이 수록되어 있어 그 이후의 전개를 파악하는데 한계가 있다. 조선총독부 사회과 발간의 《조선사회사업재정》을 통해 도(道)와 부(府)의 사회사업정책을 좀 더 상세하게 조명할 수 있었다. 《每日申報》를 통하여 사회사업정책의 동향을 파악할 수 있었고, 《東亞日報》와 《開闢》 등은 사회사업정책에 대한 조선사회의 동향을 파악하는데 활용하였다.

一. 일본식 구제관과 구제제도의 이식 (1910년~1919년)

1. 조선총독부 구제제도 도입과 빈곤에 대한 인식

1) 식민지주제의 확립과 사환제(社還制)의 폐지

조선총독부는 1910년 8월 대한제국을 강제 합병하여 식민지로 만들었다. 일제는 이에 대하여 ‘일본의 지도·개발과 일한 양 민족의 융합 동화를 통하여 한국의 문명개화를 달성하기 위한 것’이라고 선전하였다.¹⁴⁾ 강점 직후 문명개화의 실력이 부실했던 일제는 헌병경찰과 같은 폭력기구를 기반으로 조선을 통치하였으며, 폭력적 통치를 일시적으로 완화하기 위하여 임시은사금을 들여오고 사환미를 면제하는 등의 조치를 취하였다.¹⁵⁾

일제는 조선을 일본 자본주의의 식량과 원료공급지로 삼았으며 식민지배의 안정적 기반을 구축하고 통치 재원을 확충하기 위하여 식민지주제를 ‘확립’하였다.¹⁶⁾ 일제는 식민지 조선의 지배적 경제제도인 지주제를 효과적으로 관리하기 위하여 지주·소작관계를 메이지 민법체계를 준용하여 법제화 하였다. 민법을 통하여 강화된 지주의 소유권은 토지조사사업을 통하여 절대적이고 배타적인 권리로 인정을 받았다. 식민지주제가 이전 시대의 지주제와 다른 점은 지주의 착

14) 권태익, 2014 《일제의 한국 식민지화와 문명화》 서울대학교출판문화원

15) 통상 1910년대는 사회사업정책의 전사에 해당하는 시기로 여겨져 왔으며, 임시은사금의 도입에 관심을 집중하여 이 시기의 구제는 일제의 강제병합을 유화하기 위한 정치적 수단에 불과했다고 평가하였다. 따라서 1910년대 조선총독부 구제에 대한 선행연구들은 주로 임시은사금사업(이하 ‘사업’)의 전개와 정치적 성격에 주목하였다. 그런데 이 연구들은 임시은사금사업이 조선총독부의 지방 개발 사업으로 전개되었음을 간과하여 구제사업과 ‘사업’을 동일한 것으로 파악하였다. 구제사업은 ‘사업’의 재정 중 일부였다. 1910년대 구제제도에 관한 연구는 오토모와 조경희의 연구가 대표적이다. 임시은사금사업의 성격에 대하여는 박찬승, 1992 《한국근대 정치사상사 연구》 역사비평사 130~133쪽 ; 배민재, 2009 〈1910年代 朝鮮總督府 臨時恩賜金事業의 운영 방향과 그 실제〉 《한국사론》 55호 참고.

16) 정연태는 식민지주제를 개항 이래 한국에 침투해온 지주와 자본이 지주경영을 통하여 한국 농업과 농민을 지배하는 경제제도로 정의하였다. 식민지주제는 일제의 대한제국 강제병합 이전에 범주적으로 형성되었고 토지조사사업과 일본의 메이지 민법의 이식을 통해 팽창 발전하였다고 하였다. 이에 관하여는 정연태, 2014 《식민권력과 한국농업》 서울대학교 출판부 131쪽.

취가 경제외적 강제가 아닌 근대민법에 보장된 법과 절차에 의하여 이루어졌다는 것이었다. 소작관계 법제화의 핵심은 소유권 절대의 원칙, 자유계약의 원칙이라는 근대 민법의 원리였다.¹⁷⁾

법과 제도의 변동에 따라 법제상, 관행상 우월했던 지주의 영향력은 더욱 커진 반면 소작권은 약화되었다. 또한 상품화폐 경제화가 전개될수록 지주와 소작농민의 온정적 관계 역시 약화되어갔는데, 이러한 상황들이 의미하는 것은 농민의 재생산을 돕는 여러 기제들 즉 공동체의 기능, 구제·진휼 등의 기능이 약화되었다는 것이다. 칼 폴라니에 의하면 전근대시대에는 사회적·문화적 제도와 기술, 규범들이 생존윤리로서 기능하여 사회구성원으로 하여금 최소한의 생존을 가능하도록 작동한다.¹⁸⁾

이러한 의미에서 조선왕조의 지주제는 최소한의 생계선상의 유지라는 의미에서 어느 정도 ‘보호’적인 기능을 하였다.¹⁹⁾ 문중지주제의 사례에서 보이듯 문중은 공동 소유지를 운영할 때 작인들로부터 곡물을 적극적으로 수취해 부를 축적하지 않았다. 교화를 중시하는 서원이나 가격(家格)의 유지를 필수로 하는 재지주들은 탄력적으로 수취량을 운영하였다고 한다.²⁰⁾ 이러한 문화적·사회적 관행은 작인들로 하여금 생계선상에서 최소한의 생존을 가능하도록 하였다. 지주제는 도덕경제라는 잔인한 생존 구조의 하나로 재생산이 가능한 상태를 유지하는 방식으로 작동하였을 것이다. 또한 조선은 오랜 역사를 통하여 이념상, 제도상 국가가 민을 구제하는 체제를 갖추었다.²¹⁾ 조선왕조는 민본주의를 통치이

17) 장시원에 따르면 식민지 지주제는 첫째, 지주소작농민의 관계가 상품경제적 관계에 의하여 항상 매개되고 재생산되는 관계이며, 둘째로 지주적 착취가 지주의 사적 권력에 의해서가 아니라 근대적 민법 체계라는 국가 공권에 의해 보장되며, 셋째 전근대적 중층적 소유관계에서 일일인지주의(一人一地主義)원칙에 입각하여 근대법적인 소유권이 인정되고 이를 통해 토지매매의 자유와 부동산 담보제도가 용인됨으로써 자본관계 형성의 제도적 장애가 제거된 것이었다; 장시원 1988, 〈한국근대사에 있어서 ‘식민지반봉건사회론’의 적용을 둘러싼 이론적·실증적 제 문제〉《한국자본주의 성격논쟁》대왕사

18) 칼 폴라니, 홍기빈 옮김, 2009 《거대한 전환》도서출판 길

19) 조선의 경우 지주의 사적 권력이 완결적이기 보다는 국가의 주도성에 대한 보조적 역할을 한 것으로 보는 견해도 있다. 이에 대해서는 이영훈, 1985 《조선후기 토지소유의 기본 구조와 농민 경영》서울대학교 박사학위 논문 참조.

20) 김건태, 2004 《조선시대 양반가의 농업경영》역사비평사 477쪽.

21) 서구사회에서 구제가 교회나 지역공동체에서 주로 이루어진 것에 비하여 조선왕조는 구제에서 국가의 주도권이 강했던 것으로 보인다.

념으로 하여 민에 대한 보호를 최고 통치자의 기본 윤리로 삼았으며, 재생산에 관련한 제도를 운영하였다.

무엇보다도 조선왕조를 대표하는 구제제도는 환곡제(還穀制)로 농민 재생산 기반을 보호하고 사회 안정을 유지하기 위한 주요한 사회정책이었다.²²⁾ 전근대 사회에서 조세를 안정적으로 수취하기 위해서 국가는 농민생활의 안정을 도모해야했으며 이를 위해 진휼정책의 실시는 필수적이었다. 17세기 후반 이후 기근과 전염병이 주기적으로 반복되어 농민생활에 위협이 되자 조선왕조정부는 농민층을 보호하기 위하여 환곡을 활용하여 농민을 구제하였다. 조선후기 향촌 양반의 생활에 관한 연구에서 양반들조차 환곡을 빌려서 생활하는 모습도 자주 등장한다.²³⁾ 그러나 18세기 후반 이후 비축을 목적으로 한 환곡이 감소하고 재정충당을 위한 환곡분이 증가함에 따라 진휼제도로써 기능이 약화되었다. 19세기 중반 이후 환곡은 농민저항이 발생한 원인이 되기에 이르렀다, 반면 환곡의 본래의 기능이 변질 혹은 약화되었음에도 불구하고 진휼제도로써의 역할은 지속적으로 수행되었으며,²⁴⁾ 19세기 초 조선왕조정부가 대규모 구제제도를 실시하여 사회적 안정을 도모하여 사회적 파탄을 완화하였다는 평가도 있다.²⁵⁾

한편 일제는 조선왕조의 제도에 조사에서 환곡제·사환제를 진휼책으로 파악하는 것에서 나아가 자본 대부를 통하여 농업사회의 재생산을 돕는 적극적인 성격이 있었다고 평가하였다.²⁶⁾ 조선왕조의 구제제도가 단순 구제 뿐 아니라 재생산의 기능을 했다. 아소(麻生)는 사환제가 풍년에 남은 곡물을 비치하여 흉

22) 환곡제의 운영과 성격에 대한 대표적인 연구로는 송찬섭, 2002 《조선후기 환곡제개혁연구》 서울대출판부; 문용식, 2000 《조선후기 진정과 환곡운영》 경인문화사가 있다. 송찬섭은 환곡의 부세기능을 강조하였으며, 문용식은 재정기능과 진휼기능을 동시에 가지고 있는 제도였음을 주장하였다.

23) 정진영, 2016 〈조선시대 향촌 양반들의 경제생활-간찰과 일기를 통해 본 일반적 고찰〉 서울대학교 국사학과 콜로키움 발표문.

24) 문용식, 위의 책 9쪽

25) Yumi Moon, 2005 〈Populist Collaborator-The Ilchinhoe and the Japanese Colonization of Korea, 1896~1910〉 Harvard University, 34~35쪽.

26) 일제는 1920년대에 들어 조선에 대한 지배를 강화하기 위하여 종래의 구관습조사를 구관, 제도, 풍습에 대한 조사로 확대하였다. 통치에 바로 활용할 수 있는 제도의 역사적 근거를 찾는데 중점을 두고 제도조사와 풍속조사를 하였는데 이 과정에서 구제제도에 대한 조사도 수행되었다. 이에 대하여는 이지원, 2009, 《한국 근대문화사상사 연구》 혜안 157~162쪽 참고.

년에 대비하는 것에서 물가를 조절하고 종곡과 식량을 대여하는 기능으로 발전하였다고 하였다. 이렇게 발전해 온 사환제는 궁민구제와 산업조성의 2가지 기능을 하였다고 파악하였다.²⁷⁾ 여기에서 궁민구제는 응급구제로 흉년에 기민(饑民)에게 식량을 ‘공여’하는 것이었고, 산업조성은 종곡과 식량을 ‘대여’하는 것을 말하였다. 산업조성 기능은 ‘자본을 대부하여 이를 통하여 민으로 하여금 생업에 복귀하도록 하는 것’으로 국가의 조장행정(助長行政)²⁸⁾에 해당한다고 하였다.²⁹⁾

또한 조선후기에는 사회경제적 변동에 따라 유망민에 대한 구제책도 생겨났는데 유기아(遺棄兒)·행걸아(行乞兒)와 유민에 대책이 그러한 것들이었다. 조선 정부는 민간에서 유기아·행걸아를 노비, 고공, 양자로 수양하는 것을 법제적으로 뒷받침하는 「유기아수양법」과 유기아·행걸아에 대한 대책으로 식량을 나누어 주는 대책을 마련하였다.³⁰⁾ 유민에 통제책으로는 도성의 유걸(流乞)에 대한 율도수용책 등이 시도되었다.³¹⁾

대한제국기에 사환제의 운영이 변화되는 가운데 양이 차츰 줄어들고 기능이 소멸되어 가고 있었으며 1910년경에는 소멸된 지역도 있었다. 그러나 농량이나 종곡으로 활용되어 어느 정도 실효를 보는 경우도 있었다.³²⁾ 일제는 1914년에 사환제를 지방금융조합으로 만들었는데, 사환미제도가 갖는 창고기능이나 진대 기능, 금융기능의 일부를 취사선택하여 지방금융조합을 만드는데 활용하였다.³³⁾ 사환제의 문제는 일개 제도의 개폐의 차원이 아닌 경제구조의 변동 과정에서 구제의 위치 변화라는 맥락에서 평가되어야 한다. 일제의 통치체제 개편

27) 이것은 1920년대 후반 빈곤문제의 심화에 직면한 일제가 조선 재래의 구제전통을 활용하려는 의도와 맞닿아 있는 면이다. 이 점에 대하여는 3장에서 후술하도록 하고 1장에서는 일제의 구제관을 중심으로 다루겠다.

28) 조선총독부의 통치행정은 사법행정과 내무행정으로 분리할 수 있으며 내무행정은 다시 경찰행정과 조장행정으로 구분된다; 安達大壽計, 1916 《朝鮮行政法規大意續編》 大阪屋號書店, 윤해동, 2010 《근대역사학의 황혼》 책과 함께, 171쪽에서 재인용.

29) 麻生武龜, 앞의 글 1~2쪽.

30) 변주승, 1998 〈조선후기 遺棄兒·行乞兒 대책과 그 효과-給糧策을 중심으로〉 《한국사학보》 3-4호, 366쪽

31) 변주승, 2001 〈조선후기 유민정책 연구〉 《민족문화연구》 34

32) 송찬섭, 앞의 책 358쪽.

33) 이경란, 2002 《일제하 금융조합연구》 해안, 65~66쪽 참고.

과 함께 사환제가 폐지된 것은 농민의 재생산을 돕는 사회안전망이 약화되었다는 것을 의미한다.

자유방임주의가 지배하는 사회에서는 오로지 시장에서 생산과 분배가 이루어지며, 인간의 생존은 시장에서 상품으로서 노동력을 판매함을 통하여 가능하게 되었다.³⁴⁾ 그리고 생존을 가능하게 하는 도덕경제적 요소들이 약화되어 사회적 안정망으로 기능하는 구제제도가 축소된다. 자유방임주의에 의하면 구제는 인간을 의존적이고 게으르게 하는 것인 반면, 시장은 자조와 근면을 함양할 수 있는 최소한의 장치였다. 1834년 영국에서 실시된 신규빈법(신빈민법)은 그러한 원리를 실현한 제도였다.³⁵⁾ 토지조사사업의 실시와 민법의 도입을 통하여 식민지주제가 확립되는 과정은 농민을 기존의 사회적 문화적 관습과 장치에서 분리시키는 과정이었고, 사환제로 대표되는 구제제도의 폐지는 역시 이러한 양상과 유사하였다. 자신이 주도하는 자본주의의 관철을 위하여 일제는 조선왕조의 구제를 폐지하고 ‘제한적’ 구제제도를 도입하였다

2) 일제의 빈곤 인식과 일본식 구제관의 도입

(1) 일제의 조선의 빈곤문제에 대한 인식

㉠ 조선의 역대 구제제도에 대한 일제의 평가

조선총독부가 실시한 구제를 이해하기 위해서 먼저 식민당국자들의 빈곤에 대한 인식을 살펴볼 필요가 있다. 그 인식에는 식민지 통치정책의 필요성이 무엇보다 강하게 작용했겠지만 그 인식 내용의 구성에는 조선사회의 구래 구제제도에 대한 조사, 일본사회의 구제에 대한 인식, 일제 관리들의 경험들이 반영되어 있다. 실상 총독부가 조선의 구제제도에 더욱 관심을 가지게 된 때는 사회사업정책을 본격 실시한 1920년대 이후였다. 그러나 총독부 관리들의 빈곤에

34) G. 에스핑앤더슨, 박시종 옮김, 2007 《복지 자본주의 세 가지 세계》 성균관대학교 출판부, 89쪽

35) 김종일, 2016 《빈민법의 겉과 속》 울력, 55쪽 참고.

대한 기본적 인식과 이를 기반으로 한 일본식의 구제제도의 함의를 파악하기 위해 먼저 식민지 조선에서 구제사업의 역사를 일제가 어떻게 파악했는지부터 살펴보아야 한다.

일제는 대한제국을 강점한 뒤 통치체제 개편을 위해 조선 구래의 제도와 관습을 조사했고 구제제도도 예외가 아니었다.³⁶⁾ 조선의 구제제도 중 일제가 먼저 주목한 것은 사환미제도였는데 이에 대한 글이 《朝鮮總督府月報》 1911년 6월호에 게재되어 있다. 사환미제도가 고구려 고국천왕대에 관곡(官穀)을 진대한 것에서 유래하여 고려와 조선왕조를 거쳐 발전해온 역사적인 것이라고 파악하였으며, 사환미(환곡)제도의 기원과 변천, 사환미의 종류, 사환미제도의 폐해와 구체책, 1911년 각 도별로 비치된 사환미 현황이 수록되어 있다.³⁷⁾ 또한 조선의 구제제도 전반을 조사한 글이 《朝鮮》의 1920년 6월호로 발간된 사회교화특집호에 게재되었는데, 《經國大典》에 수록되어 있는 구제 조항을 취합하여 정리하였다.³⁸⁾ 《朝鮮》 1921년 11월에 조선총독부 사회과 촉탁인 이각종(李覺鍾)이 〈朝鮮に於ける救濟制度の沿革〉을 발표하여 조선의 구제제도의 역사를 정리하였다. 그는 조선의 구제제도를 비황(備荒)책과 구황(救荒)책으로 구분하였다. 비황책에는 농업국가인 조선에서 ‘경국(經國)의 대정’으로 역대 왕조가 가장 힘을 기울인 시설로 상평창, 의창 및 환곡, 교제창(交濟倉)과 제민창(濟民倉), 사창, 사환미제도가 있으며, 구황책에는 견감(醵減), 진대, 진휼, 시식, 경조(輕糶), 방곡, 구황방(救荒方), 원납(願納)제도가 있다고 하였다.³⁹⁾ 이 글은 1929년 조선총독부 사회과 발간의 《朝鮮社會事業要覽》에 부록으로 실렸으며, 1933년에 조

36) 일제의 조선에 대한 조사는 통치초기에 민법 도입을 위하여 民事와 상업에 대한 조사를 ‘舊慣조사’라고 명명하면서 수행되었다. 구제제도에 대한 조사는 합병 이후에는 관습조사 업무를 이어받은 <取調局>의 조사 항목에 보이지만 조사된 내용이 무엇인지는 알 수 없다(조선총독부 중추원, 1938 《朝鮮舊慣制度調査事業概要》 23~24쪽). 취조국의 업무는 1912년 <參事官室>로 이관되었고 1915년에는 중추원에 이관되었다. 1920년대 문화통치 이후에는 조선 관습, 문화, 사회실태 등에 대한 조사로 확대되었으며 중추원의 조사 작업 외에 총독관방이 직접 주관하는 조사도 진행되었다.

37) 《朝鮮總督府月報》 1911.6 〈救恤慈善 - 社還米制度〉

38) 《朝鮮》 渡邊彰 〈賑恤救濟に關する朝鮮舊制度概觀〉 1921.6 ; 渡邊彰는 조선총독부 관리로 1910년부터 1920년까지 조선총독부 내무국 지방과 제1과 근무 이후 학무국 고적조사과, 종교과 등 업무에 종사하였다.

39) 《朝鮮》 이각종, 1921.11 〈朝鮮に於ける救濟制度の沿革〉

선총독부 학무국 사회과장 유억겸(兪億兼)이 발표한 글과⁴⁰⁾ 1934년 조선총독부 학무국 사회과가 발간한 《朝鮮の社會事業》에도 그대로 발췌 인용되는 등 조선 구제제도를 정리한 글들에 주요한 내용을 제공하였다. 1933년에는 중추원에서 구관습 조사의 결과물로 아소 우미(麻生武龜)가 쓴 《社還米制度》가 발간되었다.⁴¹⁾ 환곡제·사환제가 삼국시대에 기원하였다고 하였으며, 각지에 산재한 자료들을 모아 조선시대를 중심으로 의창, 상평창의 운영과 함께 《穀總便攷》《萬機要覽》 등을 통해 지역과 기구별 곡물량의 운용을 상세히 분석했다.⁴²⁾ 이외에 1928년에 발간된 《朝鮮の災害》에 재해 구제제도가 정리되어 있다.⁴³⁾

조사 내용으로 보건데 일제는 조선의 구제제도의 특징을 오랜 역사성과 국가 주도성으로 보았다. 구제제도는 신라 상대에서 기원하여 일찍부터 발달하였으며, 고려시대에 이르러서 불교의 영향으로 자비를 군왕의 덕으로 함에 따라 더욱 중요시되었다고 파악하였다. 나아가 유교를 통치 이념으로 한 조선왕조에 이르러 민에 대한 구제책은 “경세제민(經國濟民)의 전부”⁴⁴⁾로 자리를 잡았다고 하였다. 역사를 거둬하면서 구제제도는 더욱 중요한 제도로 되었다는 것이다. 다음으로 일제는 국가에 의한 구제를 특징으로 꼽았다. 구제책은 조선의 “역대 왕조의 중요 정무 중 하나”⁴⁵⁾로 국가는 민의 빈곤에 대하여 적극적으로 대처하였다고 하였다. 이러한 평가는 조선왕조의 구제 원칙을 정리한 부분에서 잘 드러난다. 다음의 인용문을 보자.

1. 자활의 길이 없는 궁민은 그 원인이 흉년(凶歉)에 있는지 아닌지를 묻지 않고 국가가 구제를 보증한다. 민이 구학(溝壑)에 빠지는 것은 치자(治者)의 책임이며 인정(仁政)의 오점이다.
2. 우선 식량을 대부하여 빈핍한 자의 생명을 구한다.
3. 구제는 신속하고 실정에 맞도록 한다. 기회를 잃는다면 효과가 적고, 실정에 적합하지 않으면 악폐를 수반하게 된다.

40) 《朝鮮》 유억겸, 1933. 9 〈朝鮮社會事業 - 上〉

41) 麻生武龜, 1933 《社還米制度》

42) 최익한 지음, 송찬섭 엮음, 2013 《조선사회정책사》 서해문집, 191쪽; 본고에서 인용한 것은 송찬섭이 《조선사회정책사》에 대한 해설형식으로 쓴 논문이다.

43) 善生永助, 1928 《朝鮮の災害》 朝鮮總督府 調査資料 第24輯

44) 이각중, 앞의 글, 78쪽.

45) 麻生武龜, 앞의 글, 1~2쪽.

4. 구제의 자원은 먼저 국비를 절약하여 얻고 구제대부를 하여 생긴 이자로 보충한다. 구제비가 민의 부담이 되는 것은 제민(濟民)의 도가 아니다.⁴⁶⁾

위의 글에는 구제의 원칙과 주체, 구제 대상과 구제 상의 유의점이 서술되어 있다. 인용문 1번에서는 국가가 구제를 보증한다는 것을, 4번에서는 국가 재정으로 구제가 이루어졌다는 것을 언급하였다.

일제의 인식에서 주목되는 점은 구제의 역사성과 국가 중심성을 빈곤문제와 연결시킨 것이다. 일제는 ‘국가의 구제가 편휼(遍洽)하여 민으로 하여금 타락의 풍에 순치되도록 하였다’고 평가하였다. 이는 국가의 구제가 의존적인 민을 낳았다는 것으로 구제의 최소화를 뒷받침하는 근거로 활용되었다. 이러한 인식은 조선총독부 촉탁 젠쇼 에이스케(善生永助)에게도 그대로 나타난다. 그는 재해구제를 역사적으로 조망한 글에서 다음과 같이 서술하였다.

반도의 민족성으로서 의뢰력(依賴力)이 강하고 자영자활(自營自活)하는 생각이 약해진 것은 실로 이 시대(고려-필자)에서 시작되었다..(중략) 조선조에 와서 구제가 편휼(遍洽)하였기 때문에 자연 민으로 하여금 타락(惰弱)에 빠지게 하였고 근검절약의 풍을 잃게 함에 이르렀다.⁴⁷⁾

위의 인용문과 같이 일제는 조선의 빈곤을 오랜 역사를 통해 형성된 민족성 내지 습성으로 인식하였고 국가의 구제가 빈곤에 중요한 요인이었다고 하였다. 이러한 인식은 일제가 조선의 사회상황을 바라보는 기본적인 인식이 되었다.

(나) 조선의 사회 상황에 대한 일제의 인식

조선총독부는 조선의 구제 역사를 관찰하면서 국가의 구제가 민으로 하여금 ‘타락(惰弱)의 풍에 순치’되도록 했다고 평가하였다. 조선인이 의존적이고 태만하다는 평가는 조선총독부 관료, 재조일본인사회에서 동일하게 나타났다. 대표적인 예로 데라우치 마사다케(寺內正穆) 총독은 조선이 나타방일(懶惰放逸)의

46) 이각중, 위의 글

47) 善生永助, 앞의 책 181~182쪽

누습에 빠져있다고 인식하였다.⁴⁸⁾

이러한 같은 표현은 1910년대 신문이나 잡지에서도 흔히 발견할 수 있다. ‘조선인은 고래(古來)로 허영심이 많아 자연스럽게 기사와 태타(怠惰)에 빠진다’⁴⁹⁾, ‘고래로부터 유의유식(遊依遊食)한 것이 습관이다’⁵⁰⁾ 등의 내용이 《매일신보》 상에 자주 등장하였다. 다음의 인용문을 보자.

조선은 고래로 생활 정도가 유치하여 한 사람이 농사를 지어 열 사람을 먹여 살리며, 한 사람이 옷을 만들어 하여 열 가족을 입게 하였으며, 한 사람이 굶으면 곧 아홉 사람이 자기의 배고픔으로 알며, 일가가 추위에 떨면 아홉 가가 자기의 추위로 알아, 일생의 영고우락(榮枯憂樂)을 타인에게 기대고(付) 스스로 하지 못하였다. 이 어찌 가련한 인생이 아니겠는가. 과거에는 인속이 순후하고 제도가 풍부하여, 권세가 있는 자는 혼자 요족(饒足)하지 않고 족척명우(族戚朋友)까지 구호하였다. 전국의 유의유식하는 무리가 많음은 이로 말미암이라. 이는 일시의 후속(厚俗)으로 생겨났으나 오히려 민족의 백년의 대병의 원인이 되었다.⁵¹⁾

조선인은 고래로 유의유식을 능사로 알아 종류 이상은 농업도 상업도 알지 못하여 기타 수많은 사업을 알지 못하며, 우유방일(優遊放逸)로 일생을 보내며 행복이라 하니, 아 민족 경제계 곤란의 일대 원인이라 말할지로다.(중략) 조선은 의뢰성이 천연 불파(天然不破)의 대병근으로 되어 어릴 때에는 부형에게 의존하며 늙어서는 자제에게 의존하고, 더욱 심한 자는 친척봉우에까지 의존한다. 총독신정이 반도에 보급하는 동시에 유의유식의 대병근을 타파하여 각종 실업을 장려하여 경향 각지에 사업장을 다수 설립하여, 아 인민으로 하여금 안도낙업(安道樂業)으로 문명의 방향을 가게 하니, 아! 인민 된 자로 속히 왕년의 습성을 소제하고(후략)⁵²⁾

위의 인용문에서 보이는바 일제는 조선의 후진성과 빈곤은 일을 하지 않고, 남에게 의지하는 데에서 비롯한 것이며 이는 과거에서 기인한 것이라 하였다. 이외에도 ‘조선인은 유태방일(遊惰放逸)하여 치산려업(治産勵業)하려는 생각이 없다. 따라서 빈곤에 빠진 자가 많고 지방민심은 활기가 없다’⁵³⁾거나 ‘조선인은

48) 《每日申報》 1911.8.31. 〈병합1주년의 소감 데라우치 담〉

49) 《每日申報》 1911.7.19. 〈신용과 근면〉

50) 《每日申報》 1912.3.14. 〈논설-허영심을 꺾함〉

51) 《每日申報》 1911.5.26. 〈논설-생활과 의뢰성〉

52) 《每日申報》 1912. 3.5. 〈논설-遊依遊食의 弊〉

53) 《朝鮮彙報》 1915. 9. 40쪽

태타방일(怠惰放逸)하야 극히 빈곤하다'⁵⁴⁾는 주장이 빈번하게 등장하였다. 조선인의 빈곤은 빈한한 계층과 연관되어 이야기 되지 않았다. 게으름은 조선민족 전체의 습성이면서 동시에 구성원 개개인에 내재된 것으로 이로 인한 빈곤은 조선 민족의 책임으로 규정되었다. 즉 조선인의 빈곤은 역사적이고 민족적인 것이었다.

이들이 문제시하고 폐풍이라 비난했던 내용들을 보면 당시 한국사회의 생활 양식의 독특한 부분을 관찰할 수 있다. 다소 길지만 다음을 살펴보자.

내가 친구에게 권하야 저금을 하라하면 불가능하다는 사람은 별로 없고 모다 저금은 좋은 법이라 가히 실행치 안일 수가 없으나 우리 집에는 저금할 여가가 업도다. 지금 형편으로는 호구하기가 극난하야 쌀 판 돈을 간신히 판출하야 술 사먹을 돈도 남지 않아 하니 도저히 저금할 여지가 없노라한즉, 여지라 하는 것은 나머지의 물건이오, 혹 비러먹는 사람에게 적선하는 바이어늘, 나머지 돈을 저축한다 함이 곧 조선사람의 보통 생각이로다. 돈이 있으면 우선 진수성찬과 능라금수며 고루거각과 미첨가인으로 이목의 좋은 바를 취한 연후에 여지가 있거든, 저금을 할가하야 저금을 비러먹는 사람에게 적선하는 것으로 인정하는지라. 그후에라도 나머지의 돈이 있으며 저축함이 무방하나 세상에 나머지의 돈이라 함은 전혀 없도다. 얼마가 있던지 만을수록 더욱 좋은 것은 곧 돈이 있거든 이와 같이 부족한 돈이 남거든 저축하리라 함이 어찌 억지의 생각이 아니리오. 그런고로 비러먹는 사람에게 적선하는 셈으로 아는 자는 일평생을 지녀도 도저히 돈을 모호지 못할지로다.⁵⁵⁾

위의 인용문에 의하면 조선인은 저축을 좋은 것이라 생각하였지만 그것을 행할 여력이 없다고 생각하였다. 또한 조선인은 돈을 소비하고 또한 빈자에게 나누어주고 난 후에야 저축할 생각을 하였다. 위의 글의 필자는 이를 '걸식저금'이라고 비판하고 있다. 그런데 이를 다시 음미했을 때 조선인의 당대의 저축에 관한 인식을 엿볼 수 있다. 현대인에게 저축은 소비하기 전에 떨어내는 돈임에 비하여 당시 조선인들에게는 “여지라 하는 것은 나머지의 물건이오, 혹 비러먹는 사람에게 적선하는 바이어늘, 나머지 돈”으로 하는 것이 저축이었다. 또한 구제는 그리 특별한 일이 아닌 것으로 여유가 있으면 하는 것으로 보인다. 조

54) 《每日申報》 1912.1.6. 〈조선의 미풍양속〉

55) 《每日申報》 1912.5.12. 〈걸식저금, 神佛저금〉

선총독부가 저축을 우선시 하지 않는 조선인들의 생활양식은 개선되어야 할 것이었다. 부연하자면 선교사들의 인식도 이와 다르지 않았다. 다만 양반의 기생성과 착취를 더욱 강조한 면이 있다. 이들은 양반·관료층의 부정부패와 무능력과 기생성으로 민중의 근로저축 의욕이 고갈되었고 나태와 빈곤에 빠지게 되었다고 하였다. 서양인들은 민중의 나태는 자기 노동으로 획득한 사유재산이 보호받지 못하고 수탈당하는 구조 때문이라 인식하였다.⁵⁶⁾

(2) 일본식 구제관의 내용

일제는 자국의 역사 경험을 통하여 형성된 시각에서 조선의 구제 역사를 평가하고 조선의 사회상황을 진단하였다. 일본인들은 국가에 의해서건 공동체에 의한 것이던 구제는 남구(濫救)로 이어지고 의례 타민(惰民)을 양성한다고 생각하였다. 이러한 인식은 에도시대의 역사적 경험에서 기인하였다. 에도시대에는 근로를 하나의 미덕으로 여기는 사고방식이 자리를 잡았다. 이는 농업경영 방식의 변화에 따른 것이었다. 에도시대에는 인간의 노동력을 극도로 투하하여 생산력을 높이고 이것이 농민의 이익 증대로 이어지는 시스템이 생겨났다. 영국의 농업생산력 증대가 축력 등 자본력의 투입 증대를 통한 것이었음에 반하여 일본에서는 노동력이 그것을 대신하였던 것이다. 이는 에도 시대 농업 경영이 노동력을 최대한 집약하는 것에 의하여 발전하였음을 의미한다. 농업경영에서의 변화는 노동 관념에 영향을 주었다고 한다. 에도시대 후반기에 이르러 서민층에 이르기까지 노동은 미덕이고 태만은 악덕이라는 사고방식이 침투하였으며, 이들은 근면을 통하여 생활을 개선할 수 있다는 생각을 하게 되었다.⁵⁷⁾

이러한 역사 경험 속에서 구제는 기댈 수 있는 구석을 만들며 인간을 태만하게 만드는 기제라는 인식이 발생한 것으로 보인다. 또한 일본은 촌락공동체의 자치력과 결속력이 매우 강한 공동체 사회였다. 일본의 지배층은 당시 지배운

56) 정연태, 2011 <조선의 발전 잠재력과 상대적 정체> 《한국 근대와 식민지 근대화 논쟁》 푸른역사, 152~153쪽

57) 하야미 아키라 지음, 조성원·정안기 옮김, 2006 《근세 일본의 경제발전과 근면혁명》 혜안, 300쪽

리였던 유교윤리에 따라 민에 대한 구제를 도덕적이고 사회적인 의무로 생각하였다. 하지만 타민관이 공존하고 있던 상황에서 재정을 풀어 이재민을 구제하는 것은 자연재해 등 응급 상황에 한정되었다.⁵⁸⁾

근면의식의 함양과 구제의 최소화는 메이지(明治)시대에도 그대로 이어져 일본의 구제제도에 기반이 되었다. 1874년에 일본은 〈恤救規則〉을 제정하였고 이를 근간으로 한 구제제도를 마련하였다. 〈홀구규칙〉은 노동능력이 있는 자를 제외하고 노동능력이 없는 고아, 노인, 중병을 앓고 있는 사람에 한하여 제한적으로 구제하는 것을 원칙으로 하였다. 구제의 책임은 일차적으로 가족과 촌락 공동체에 있다는 인보상조의 원리를 중심으로 하여 도저히 원조를 받을 수 없는 빈민에 대하여 국가가 공적구제를 하도록 하였다. 〈홀구규칙〉은 제한성과 봉건적이고 온정주의적인 성격을 지니고 있었으며, 에도시대 이래의 노동관과 구제관에 기반 한 것이었다.⁵⁹⁾

〈홀구규칙〉과 같은 제한적 구제주의는 영국의 구빈법 개혁 과정에서도 나타났다. 여타 서구 국가들에서도 일반적으로 나타났다. 자본주의 이전의 중세 사회에서는 개개인이 공동체에 긴박되어 있었고 빈곤은 기본적으로 공동체를 통하여 해결되었다. 그러나 상품경제가 발전하면서 공동체의 기능이 약화되었다. 18세기를 전후하여 패권적 위치를 차지한 자유방임주의는 농산업자본주의로 나아가는 시대 조류를 상징하였다. 자유방임주의는 1834년 제정된 신빈민법의 이론적 토대로 작용하였다. 영국의 구빈제도는 노동능력이 있는 자들을 보호 대상에서 제외하고 무의무탁한 자들에 대한 제한적 구제를 통하여 사회 안정을 도모하였다. 이러한 측면에서 일본 에도시대 이래 노동에 대한 의미 부여와 근면에 대한 강조는 서구의 자유주의·개인주의적 노동관·빈곤관과 일맥상통한다.

일본의 구제관은 근대적 노동관과 분리되어 파악될 수 없다. 빈곤에 대응하는데 실제 필요한 것은 타민(惰民)을 양성하는 구제가 아니라 양민(良民)으로의 교화라 생각했고 가장 근본적인 구제대책이라 생각했다. 이는 산업화 시대에

58) Sheldon Garon, 1997 〈The Evolution of “Japanese-Style” Welfare〉 《Molding Japanese Minds: the state in everyday life》 Princeton University 26~32쪽

59) Sheldon Garon, 위의 글 쪽

서구의 경험과도 어느 정도 유사한 점이 있다. 서구 자유주의 시대의 구빈관에 입각한 구제제도에서부터 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 만들어지기 시작한 사회보험의 기반에는 기본적으로 자조의 윤리 내지 노동윤리라는 정신적, 도덕적인 가치가 있었다. 사회는 노동윤리를 통하여 예로부터 형성된 사람들의 성향 즉, 이윤을 추구하지 않고 주어진 대로 더 바라지 않는 성향, 주어진 대로 만족하고 만족한 데서 더 바라지 않는 성향과 습관을 바꾸려 하였다.⁶⁰⁾ 노동윤리는 서구의 산업화 과정에서 도시로 내몰린 자들을 공장노동의 규율과 혹독한 노동에 적응시키는 수단이었다. 이러한 의미에서 노동윤리는 ‘경제적 삶의 구조에 사람들을 적응시키는 사회교육의 한 형태’이자 ‘도덕적 타락에 대한 투쟁 수단’으로 자본주의시대의 들어서 고귀한 가치로 인식되었다. 노동윤리는 유럽에서 근대 초기부터 빈곤층을 정규공장노동으로 유인하고 빈곤을 뿌리 뽑고 사회의 안정을 확립하는 것을 한꺼번에 해결할 것으로 기대되었다. 서구에서는 자본주의화 과정 속에서 노동과 빈곤에 대한 관념은 변화하여, 노동은 빈곤에 대한 투쟁수단이 되었고 빈곤은 제거되어야 하고 비정상적인 상황으로 인식되었다.⁶¹⁾ 자유주의 이데올로기 하에 빈곤은 개인의 책임에 불과하였고 노동하지 않기 때문에 극심한 빈곤을 겪는 것은 당연한 것으로 인식되었다.

60) 지그문트 바우만 저 이수영 역, 2010 《새로운 빈곤》 천지인, 15쪽

61) 브로니슬라프 게레맥, 앞의 글 279쪽

2. 조선총독부 구제제도의 형성

1) 구제행정의 정비

1910년 8월 29일 강점과 동시에 조선총독부는 1908년 이전의 지세를 면세하고 1910년 가을 징수 예정이었던 지세의 1/5을 감면하였으며, 1909년 이전에 대부한 사환미 환납을 면제하였다.⁶²⁾ 이어 일제는 천황이 인정(仁政)으로 조선을 통치한다는 것을 선전하기 위하여 각종 은사금을 도입하여 구제재정으로 삼았다.

대한제국 시대인 1901년에 심한 흉년이 들자 조선왕조는 혜민원(惠民院)을 설립하여 이재민과 환과고독(鰥寡孤獨)에 대한 구제를 담당하도록 하였으며, 사환미도 여기서 관리하도록 하였다. 1904년 1월 혜민원을 혁파하여 내부로 이관하였으며 이후 내부에서 구제를 담당하였다.⁶³⁾ 이때 사환미는 탁지부로 귀속되었다.⁶⁴⁾

내부는 조선총독부의 내무국으로 이어졌으며 구제 업무 역시 내무국에서 관할하였다. 1910년에 10월 1일부로 조선총독부 사무분장이 규정됨에 따라 내무국 지방국 지방과의 업무가 개시되었다.⁶⁵⁾ 조선총독부는 1910년대 중반에 이르러 구제에 관한 제도를 만들기 시작하였다. 다음의 표를 통하여 1910년부터 조선총독부 구제업무를 살펴보자.

62) 《施政25年史》1935 朝鮮總督府, 21~22쪽

63) 대한제국기 구제행정에 대하여는 안상훈 외, 2005 《한국 근대의 사회복지》 서울대학교 출판부, 55~56쪽 참고.

64) 대한제국기 사환제의 변동에 대하여는 송찬섭, 앞의 책 356~358쪽 참고.

65) 《朝鮮總督府官報》1910.10.1. 「朝鮮總督府 事務分掌規程」

〈표 1-1〉 내무국 지방과·제2과 업무 사항

업무 규정 날짜	소관 부서	업무
1910.10.1	내무부 지방국 지방과	1. 지방 행정과 경제에 관한 사항. 2. 병사에 관한 사항. 3. 구휼과 자선사업에 관한 사항. 4. 지리, 지적과 토지 가옥 증명에 관한 사항. 5. 공공조합에 관한 사항. 6. 종교와 향사에 관한 사항
1911.8.5	내무부 지방국 지방과	1. 지방 행정과 경제에 관한 사항. 2. 병사에 관한 사항. 3. 구휼과 자선사업에 관한 사항. 5. 공공조합에 관한 사항. 6. 종교와 향사에 관한 사항. 7. 조선총독부의원과 조선총독부 도 자혜의원에 관한 사항
1912.3.30	내무부 지방국 제2과	1. 지방단체와 공공조합에 관한 사항. 2. 부동산 증명에 관한 사항. 3. 홀구와 자선에 관한 사항. 4. 조선총독부의원과 도 자혜의원에 관한 사항. 5. 제생원에 관한 사항
1915.5.1	내무부 제2과	1. 지방단체와 공공조합에 관한 사항. 2. 부동산 증명에 관한 사항. 3. 구휼과 자선에 관한 사항. 4. 조선총독부의원과 도 자혜의원과 제생원에 관한 사항
1919.8.20	내무국 제2과	1. 지방단체와 공공조합에 관한 사항. 2. 부동산 증명에 관한 사항. 3. 구휼과 자선에 관한 사항. 4. 제생원에 관한 사항
1919.12.2 9	내무국 제2과	1. 지방단체와 공공조합에 관한 사항. 2. 구휼과 자선에 관한 사항. 3. 제생원에 관한 사항

출전 : 《조선총독부관보》

〈표 1-1〉에 정리된 바와 같이 1910년대에 조선총독부 조직은 부(部)를 상위 부서로 하고 국(局)을 두고 그 아래 과(課)를 두는 체제로 출발하였으며(부-국-과), 1912년 3월과 1915년 4월 두 차례 개편을 거쳐서 ‘부-과’ 체제로 정비되었다.⁶⁶⁾ 1912년 업무 개정에 따라 내무국 지방과를 1과와 2과로 분과하였고 제2과에서 구제사업을 담당하였다.

내무국 제2과 업무의 변화를 살펴보면 1911년 8월 5일부로 ‘조선총독부의원과 조선총독부 도 자혜의원에 관한 사항’이 추가되었으며, 4항의 ‘지리, 지적과 토지 가옥 증명에 관한 사항’이 삭제되었다.⁶⁷⁾ 1912년 3월 28일 칙령 제43호

66) 배성준, 2004 《조선총독부 조직구조와 분류체계 연구》 한국국가기록원, 6쪽

로 「朝鮮總督府濟生院官制」에 의하여 조선총독부제생원이 설립되면서 1912년 3월 30일에 업무 분장에 추가되었다. 이외 '종교 및 향사에 관한 사항'이 1과로 이관되고 다시 '부동산 증명에 관한 사항'이 다시 제2과 업무로 되었다. 이어 1915년 5월 1일 개정으로 조선총독부의원과 자혜의원 규정과 제생원 규정이 통합되었다.⁶⁸⁾ 3·1운동 이후에는 보다 구제를 중심으로 업무가 배치되었다. 1919년의 8월 20일자 개편에 의하여 조선총독부의원과 도자혜의원, 1919년 12월 29일에 '부동산증명에 관한 사항'이 타 부서로 이관되었다. 이로써 내무국 제2과의 업무는 '지방단체와 공공조합에 관한 사항', '구휼과 자선에 관한 사항', '제생원에 관한 사항', 즉 구제를 중심으로 정비되었다.

1910년대에 구제는 내무행정의 한 영역으로 자리를 잡았으며⁶⁹⁾, 내무국 제2과에서 담당하였다. 병합 초에는 일반행정, 지방행정, 종교와 혼재되어 있었고, 3.1운동 이후 구제와 사회행정의 영역을 중심으로 재편되었다. 1910년대 내무국 제2과 직원은 11~13명 정도였으며⁷⁰⁾ 조선인은 속(屬)의 직위에 1명이 있었다.⁷¹⁾ 한편 도에서도 내무부가 구제 업무를 담당하였다.

2) 구제 규칙의 제정과 구제 재정

조선총독부는 각종 은사금을 도입하여 구제 재정의 기반으로 삼고 재정의 기금의 운영과 용도를 규정한 구제규칙을 제정하였다. 즉 조선총독부의 구제에 관한 '법과 제도'는 은사금은 사용처와 사용방법을 규정한 것이었고 이에 기반

67) 《朝鮮總督府官報》 281호 1911.8.5 「朝鮮總督府事務分掌規程中左ノ通改定ス」

68) 《朝鮮總督府官報》 칙령 제60호 1915.5.1 「朝鮮總督府官制改定」

69) 여러 수준의 지방 행정 단위에서 국가의 지배를 관철하는 한편 지방자치(체)를 감독하는 일, 전국의 인구를 파악·관리하고 생명과 안전을 보살피며 민력·민업을 진흥하고 그것을 위한 사회적 기반시설을 구축하고 관리하는 것을 내무라 할 때 그것이 특정 부서가 담당할 한정된 행정 분야에서 한다는 생각을 하게 된 것은 근대적인 행정이다. 이에 관하여 서호철, 2014 〈조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정-지방과와 사회과를 중심으로〉 《사회와 역사》 102집 참고.

70) 조선총독부 직원록, 한국사데이터베이스DB

71) 제2과의 유일한 조선인 관리 윤희성(尹希誠)은 1912~1920년까지 내무국 제2과에서 근무하였고 1920년 4월 강원도 월성군 군수로 1921년 12월에는 철원군 군수를 역임하였으며 1926년 사직하였다; 《조선총독부 직원록》 한국사데이터베이스DB

하여 사업이 이루어졌다.⁷²⁾

조선총독부의 구제제도는 일본의 구제제도를 도입한 면이 강하였다. 일본은 1874년에 「홀구규칙」을 제정하여 노동능력이 없는, 자활이 불가능 한 무의무탁 한 빈민을 제한적으로 구제하였다. 이 규칙은 1932년 「救護法」이 제정되기 전 까지 일본 구제의 전반을 관장하였다. 그리고 일본은 「홀구규칙」의 제한성을 보완하기 위하여 1898년 3월 「行旅病人及行旅死亡人取扱法」을 공포하였으며, 같은 해에 「異災救助基金法」을 제정하였다.⁷³⁾ 사회사업이 본격화되기 전에 일본의 구제는 궁민, 행려, 이재민 구제를 중심으로 운영 국한되었으며 이 구제 범주는 조선에도 통용되었다.⁷⁴⁾

조선총독부는 1914년 조선총독부령으로 「恩賜罹災救助基金管理規則」을 제정하였다. 조선총독부는 1912년 메이지천황 사망 시 조선에 지급된 은사금 20 만원과 1914년 쇼켄(昭憲)태후 사망 시 지급된 11만 5천원에 국고 보조비 10 만원을 더하여 대략 40만 여원을 자연재해에 대비한 기금으로 조성하였다. 총 6조로 구성된 「은사이재구조기금관리규칙」은 이에 관한 규정이다. 1조는 ‘1912 년 자해 구조의 재원으로 조선에 하사한 돈을 은사이재구조지금으로 조선총독 이 관리하도록 한다’는 것으로 기금의 정의에 관한 것이다. 2조에 4조는 자금 의 용도와 사용방법에 대하여 규정하였다. ‘재해를 당한 자에 대하여 구제할 것 (2조), 자금은 해당 연도 기금의 수입액을 한도로 할 것(3조), 이재구조를 할 때 에는 기부나 보조를 하는 형식으로 할 것(4조)’ 등이 규정되었다.⁷⁵⁾ 임시은사금 사업비 중에 자연재해에 대한 구제비로 할당된 것으로 휴겸구제비가 있었다. 병합과 동시에 조선에 들여온 공채 형식의 임시은사금 3천 만 원 중 임시은사 금사업비로 할당된 금액이자의 1/10을 휴겸구제비로 사용할 수 있었다. 자연재

72) 1910년대 구제에 대하여 구제 대상과 내용 면에서 제한적이었고 왕조시대와 달라진 것 없었다는 평가가 있다 (안상훈 외, 2005 《한국 근대의 사회복지》 서울대학교 출판부) 그러나 구제규칙이 제정되고 일정한 재정적 기초가 형성되었다는 것은 전근대시대의 구휼 과 다른 시스템이 형성되어 가고 있음을 시사하는 것이라는 평가도 또한 있다(大友昌子, 2007 《帝國日本の植民地社會事業政策研究》 ミネルヴァ書房 1장 참고)

73) 《內務省史》 3권, 341쪽

74) 일본에서는 홀구규칙에 의한 구제체계가 메이지 30년대에 들어 한계를 보이자 행려와 이재민에 대한 대응을 추가하였으며 도시화에 따른 사회문제에 대응의 일환으로 감화법을 1900년 제정하였다.

75) 《朝鮮總督府官報》 호외, 1914.3.31. 府令 第35號 「恩賜罹災救助基金管理規則」

해 발생 시에 「은사이재구조기금」과 임시은사금사업비의 원금에서 발생하는 수익금을 기본으로 하고 그 한도 내에서 사용하게 되어 있어 제한적이었다. 부족할 때에는 국비, 하사금, 지방비를 통하여 충당하였다.⁷⁶⁾

다음으로 「恩賜賑恤資金管理規則」에 대하여 살펴보자. 조선총독부는 다이쇼(大正)천황 즉위의 때에 진흥금으로 하사한 20만원을 기반으로 하여 국민 구제에 관한 규정을 제정하였다.⁷⁷⁾ 1916년 1월 4일 「은사진흥자금관리규칙」과⁷⁸⁾ 「恩賜賑恤資金窮民救助規程」이 발표되었다.⁷⁹⁾ ‘관리규칙’에는 자금의 원천과 용도와 관리방법이, ‘국민구조규정’에는 ‘국민’의 자격과 구조 방법, 식량 분배 양까지 상세히 규정되어 있었다. 이재구조자금이 예와 같이 기본금에서 발생하는 이자 수익에 한하여 고아와 ‘무능력자’인 ‘국민’을 구제하도록 하였다. ‘국민’은 타인의 도움이 없이 생존할 수 없는 사람으로 ‘독신으로 폐질, 불구 또는 중병환자, 60세 이상의 노쇠한 자로 생계를 유지할 수 없고 의지할 곳이 없는 자, 가족이 있음에도 노쇠, 질병, 불구폐질, 실종, 도망, 재감(在監) 등의 상태로 부양을 받을 수 없는 자와 위의 사항에 해당하는 13세 미만의 자’였다. 구조가 필요하다고 인정되는 자가 있을 때 부윤과 군수, 도사(島司)는 구제이유와 신상조서, 호적등본을 첨부하여 도지사에게 상신하였고, 도지사는 이를 검토하여 구조비 예산의 범위 내에서 이를 구조하도록 하였다. 성인은 1년에 쌀 1석 8두 이내에서 하루에 남자는 쌀 4합 이내 여자는 쌀 3합 이내로 지급하도록 하였고, 13세 미만의 소아에게는 1년에 쌀 7두 3승 이내의 양을 나누어주도록 하였다. 1년에 4번으로 1, 4, 7, 10월 분급하도록 하였다. 일본의 「홀구규칙」과 거의 유사한 것으로 1944년 「朝鮮救護令」이 공포되기 이전까지 조선 내에서 유일하게 제도화 된 국민구제제도로 기능하였다.⁸⁰⁾

마지막으로 행려병 및 행려사망자에 관한 구제이다. 조선총독부는 1917년 임

76) 고태우, 2014 <식민권력의 재해대책 추이와 성격> 《역사문제연구》 384쪽.

77) 1926년 2월 7일 대정천황 붕어 시 하사된 346,200원이 은사진흥자금으로 편입되었다. 이에 대하여는 《朝鮮總督府統計年報》 1926년도 판 729쪽 참고.

78) 《朝鮮總督府官報》 1023호, 1916.1.4. 府令 第1號 「恩賜賑恤資金管理規則」

79) 《朝鮮總督府官報》 1023호, 1916.1.4. 訓令 第1號 「恩賜賑恤資金窮民救助規程」

80) 조경희 2011 <‘온정’과 ‘교화’의 식민주의-1910년대 조선총독부의 사회구제사업과 그 임계> 《역사문제연구》 25호 252쪽.

시은사금 분배 잔액 및 이자 26만 9,567원을 기금으로 하여 「行旅病人救護資金管理規則」을 제정하였다. 이 규칙의 3조에 따르면 행려병인가호자금에서 생기는 수입으로 행려병인, 행려사망인 또는 동반자를 구호취급 하도록 하였고, 이 기금에서 발생하는 이자 수익으로 행려병인 구제시설에 대한 설비비 및 보조비를 지급하였다. 규칙의 5조에 ‘구호 취급에 관한 필요가 인정될 때 기부 혹은 보조를 하거나 보조 사무를 타에 위탁할 것’이라는 규정에 따라 조선총독부는 기존의 시설이나 지역의 ‘자선가’들에게 시설을 설치하도록 하고 기금을 통하여 보조금을 지급하였다.⁸¹⁾

위의 3개의 ‘관리규정’을 통하여 다음과 같은 특징을 찾을 수 있다. 우선 은사금이란 자금의 성격상 시혜적이었으며, 기금에서 발생한 이자에 한정하여 구제하도록 하여 자금의 규모 면에서 매우 제한적이었다. 제한성은 구제대상에 있어서도 관철되었는데, 각도에 발송한 정무통감 통첩에 따르면 걸식자를 구제하지 말고 또한 60세 이상일지라도 걸식을 하는 자는 구제를 못하게 하였다. 구제는 식량구제에 한정하였으며 의복과 주택(住家) 구제는 촌락에서, 즉 인보향당(隣保鄉黨)에서 담당하도록 하였다.⁸²⁾

또한 각 규정에는 “이재구조의 행위가 필요하다고 인정될 때”, “궁민구조의 행위가 필요하다고 인정될 때”, “(행려병인) 구조취급에 관한 필요가 있다고 인정될 때”라는 조항이 있다.⁸³⁾ ‘필요가 인정될 경우’라는 것은 판단행위가 필요하므로 실상 쓰지 않아도 되는 자금이라는 뜻으로 풀이할 수 있다. 마지막으로 각 규정의 조항에는 ‘기부 혹은 보조를 하고 또는 보조의 사무를 he에 위탁하도록 한다’는 내용이 공통적으로 있다. 다음은 이에 관한 내용을 간략히 정리한 것이다.

81) 《朝鮮總督府官報》1402호, 1917.4.10. 府令 제24호 「行旅病人救護資金管理規則」

82) 평안북도, 1927 《平安北道例規集》 596쪽 ; 〈恩賜賑恤資金ヲ以テ救助スヘキ窮民ニ關スル件〉 《전라남도예규집》 526쪽, 《平安北道例規集》은 1927년에 도 행정에 관한 그간의 사항을 편집한 이래, 1932년까지 10회에 걸쳐서 추가 기록하였다: 《江原道例規集》, 429쪽

83) 「은사이재구조기금관리규칙」 4조, 「은사진휼자금관리규칙」 5조, 「행려병인가호자금관리규칙」 5조

은사이재구조기금 4조	이재구조가 필요하다고 인정될 때 기부 또는 보조를 하거나 사무를 타에 위탁할 것.
은사진흥관리규칙 5조	궁민구조가 필요하다고 인정될 때 기부 또는 보조를 하거나 사무를 타에 위탁할 것.
행려병인구호자금관리 규칙 5조	구호취급에 관한 필요가 있다고 인정될 때 기부 또는 보조를 하거나 사무를 타에 위탁할 것.

이는 위의 3개의 규정에서 명시한 자금이 조선총독부 구조의 기본 재정이었음에도 불구하고 기부금, 보조금의 성격을 띠고 있었다는 것을 말한다. 이는 조선총독부는 하나의 사회단체처럼 문제에 대응하고 있음을 의미하는 것이다.⁸⁴⁾ 다음의 <표 1-2>는 도 재정에서 차지하는 구제에 관한 재정지출을 정리한 것이다. 조선지방재정요람에 정리된 것으로 구체적인 항목을 알 수 없고는 없다.

<표 1-2> 도 구제사업 재정 규모(1910~1919)

연도	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
액 수 (원)	3,600	6,440	12,608	6,839	8,450	8,456	8,954	13,911	41,859	77,198
비 율 (%)	0.0049	0.0045	0.0054	0.0029	0.0034	0.0030	0.0030	0.0031	0.0075	0.0095

출전 : 조선총독부 내무국 《조선지방재정요람》

* 표의 비율은 전체 도 재정에 구제의 비율을 말한다.

부연하여 조선총독부 제생원에 대하여 살펴보자. 조선총독부는 1911년 6월 「濟生院規程」을 공포하고 9월부터 업무를 개시하였으며⁸⁵⁾, 이듬해인 1912년 3월 28일 칙령 제43호로 「朝鮮總督府濟生院官制」를 발령하였다.⁸⁶⁾ 여타의 구제 시설들과 제생원은 국비로 조선총독부가 직영하였다. 통상 구제시설들은 민간에서 자선시설로 만들고 보조비를 지급하였고 공영의 경우에도 국비가 아닌 지방비로 관리되었는데 제생원의 경우에는 예외였다. 제생원은 이필화에 의하여 1904년에 만들어졌고 소유권 분쟁 후 유길준에 의하여 관리되었던 경성고아원

84) 이러한 면은 조선총독부의 국가성격에 관하여 일정한 시사점을 가질 수 있을 것이라 생각된다.

85) 《朝鮮總督府官報》제242호, 1911. 6.21. 府令 第77號 「濟生院規程」

86) 《朝鮮總督府官報》호외, 1912. 3.28. 勅令 第43號 「朝鮮總督府濟生院官制」

을 모태로 하였다. 조선총독부는 경성고아원을 1911년에 인수하여 직영하였다.⁸⁷⁾ 제생원에는 맹인과 아자 등 특수아동과 고아, 정신질환자를 수용하였다. 제생원은 특수교육 시설이었으며 천황의 자해를 전시하는 목적으로 설치된 선전 시설이었다. 기본 재산은 임시은사금 50만원과 국채보상금 잔여금 11만 3천여 원으로 하였고 사업에 필요한 경비는 기금 수입, 국고보조금, 기부금으로 하였다. 정신질환자는 의료부에서 수용하였는데 1913년 조선총독부병원에 신경정신과가 생기면서 분리되었다.⁸⁸⁾ 제생원은 양육부와 맹아부로 구성되었다. 맹아자(盲啞者)에 대한 구제는 이전 시대에는 볼 수 없던 것으로 이들은 구제대상으로 새롭게 추가되었다.⁸⁹⁾

3. 구제사업의 전개와 민간구제와의 관계

1) 구제사업의 전개 양상과 특징

(1) 공민과 이재민, 행려병인에 대한 구제

(가) 공민과 이재민 구제 양상

조선총독부는 자연재해가 발생하면 일단 대책회의를 통해 재해 구제 방침을 결정하고 지방관청에 하달하였다. 지방관청에서는 해당 지역의 피해 상황을 조사하고 구제대책을 강구하였다.⁹⁰⁾ 구제방법은 직접 구제, 생업부조, 인보상조의 관습에 호소하는 것 등이 있었다. 생업부조는 피해 지역에 사방공사 등의 토목공사를 일으켜 이재민에게 ‘노은’(勞銀)을 주거나 부업을 장려하는 방식으로 전

87) 경성고아원에 대하여는 하상락 1988 <경성고아원에 대한 小考> 《鄉土서울》 45호 참고.

88) 이부영, 2015 《서울대학교정신과학교실사》 서울대학교 의과대학 정신과학교실편찬위원회

89) 주운정, 2008 <慈善과 慈惠의 경합-식민지기 ‘盲人’의 사회사업과 타자화 과정> 《사회와 역사》 80

90) 조선총독부의 자연재해에 대한 대책과 추이 그리고 성격에 대하여는 다음 논문에 시기별, 지해별로 상세하게 서술되어 있다; 고태우, 2014 <일제식민권력의 재해대책 추이와 성격> 《역사문제연구》 31호 참고.

개되었다. 지주와 그리고 소작인간에 소작료를 조절하는 등 지주에 의한 구제는 물론, 친족과 촌락에서 구조를 유도하였다.⁹¹⁾ 이와 같은 방법으로 구제되지 못한 이재민들로 ‘노유, 부녀와 질병에 걸린 자’ 등의 노동능력이 없는 자에 대해서 직접 구제를 하였다. 직접 구제에는 조세 및 각종 공과금을 면제하거나 재해로 발생한 궁민에 대하여 식량을 대부하거나 종곡과 양식 자금을 대부하는 방법이 있었다.⁹²⁾ 다음은 1915년에서 1919년까지 조선총독부가 직접 구제한 인원과 거기에 소요된 구조금을 정리한 것이다.

〈표 1-3〉 이재구호 인원과 구조금(1915~1919)

	인원	구호자금별 금액(단위 원)					
		국비	지방비	흉경구제비	은사이재구호자금	하사금	합계
1915	15,908	·	2,573	5,618	5,070	7,600	20,861
1916	52,391	·	3,460	15,643	14,250	5,700	39,053
1917	6,472	·	2,592	2,198	·	2,200	6,990
1918	6,863	·	2,493	5,289	444	·	6,235
1919	55,231	9,753	12,612	46,062	769	2,526	80,722
1920	65,074	·	70,852	42,504	1,062	12,101	155,519

출전: 《朝鮮總督府統計年報》 각 연도 판

〈표 1-3〉에 의하면 1919년과 1920년에 구조 인원과 자금 면에서 대폭 증가하였다. 3·1운동이라는 정치적 요인을 염두에 두지 않을 수 없지만, 1919년 7월에 발생한 한해는 경기, 충북, 충남, 전북, 황해, 평남, 평북, 강원, 함남에 걸쳐서 실로 커다란 피해를 입혔다. 피해 호수가 1,311,342호였으며 인구로 7,028,123명에 달하였다. 이중 궁민의 수는 호수가 172,145호였고 780,866명에 달하였다.⁹³⁾ 직접 구제한 수가 이전 연도에 비하여 늘어나기는 했지만 피해를 당한 사람과 궁민의 수 그리고 직접 구제한 사람의 수에서 큰 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 이는 직접구제는 제한적으로 행하는 것이 원칙이기 때문이었고 그러한 방침은 다음에서도 확인된다. 조선총독부는 1919년 9월 결성된 한해구제대책위원회에서 “피해가 격심한 지방에서 인보 또는 지방의 구제를 받을

91) 善生永助, 앞의 책

92) 《朝鮮》大塚常三郎 921.1, 〈旱害救濟の經過〉

93) 善生永助, 앞의 책, 196쪽

수 없는 자, 혹은 노유, 부녀, 병약자 등으로 생업에 나아갈 수 없는 자에 대하여 국고에 의하여 직접 구조를 할 것'이라 하였다.⁹⁴⁾ 다음으로 궁민에 대한 조선총독부의 구제가 어느 정도 규모로 어떤 양상으로 이루어졌는지 <표 1-4>를 통하여 살펴보자.

<표1-4> 「은사진휼궁민구제기금」에 의한 구제 인원(1915~1920)

	1915	1916	1917	1918	1919	1920
전체 (명)	535	35	28	1,521	143	1,177
조선인	535	35	24	1521	142	1,176
일본인	·	·	4	·	1	1
구호비용 (원)	854	133	476	5,760	1,980	13,349

출전: 《朝鮮總督府統計年報》 각 연도 판

위의 <표 1-4>에 의하면 궁민구제가 시작된 이래 구제 인원은 일정하지 않았다. 1915년에 535명이었으나 1916년에는 전국적으로 35명, 1917년에는 28명에 불과하였다. 1918년에는 1,521명으로 늘어났다가 1919년에는 143명으로 줄어들었고 1920년대에는 1,177명으로 대폭 늘었다. 구호비용도 일정하지 않다. 1918년과 1919년에 구호인원이 10배 이상 차이가 나지만 비용은 3배가량 차이가 난다. 자료에는 인원만 나와 있고 구제인원의 증감에 대한 정보가 없기 때문에 어떠한 이유로 인원의 변동이 있었는지 정확히 알 길이 없다. 다만 이재민과 궁민 구조에서 1910년대 후반으로 갈수록 구조인원과 비용이 증가하는 경향이었음은 확인할 수 있다. 물론 증가 양상에도 불구하고 이것이 궁민과 이재민의 생활에 미친 영향은 미미했을 것이다.

(나) 행려병인 및 행려사망인에 대한 구제의 전개

유랑빈민인 행려병자나 부랑자의 발생은 사회문제와 관련이 깊다. 자연재해도 사회경제적 시스템과 관련이 있지만 유랑빈민 만큼 사회적 현상과 관련되어

94) 善生永助, 위의 책, 203쪽

있지 않다. 이 시기 대부분 통계가 그러하듯 1910년대에 행려병인 및 행려사망인에 대한 일목요연한 조사와 통계가 부재한 상황이라 정확한 실상을 파악할 수는 없다. 하지만 유랑빈민이 증가 추세에 있음은 간간히 이루어진 조사나 신문기사 등을 통하여 확인할 수 있다.⁹⁵⁾

1차 세계대전 이후 1910년대 후반 경제 상황은 전쟁특수로 전반적으로 호경기였으나 미가(米價)상승이 물가를 견인하면서 물가가 폭등하였다. 가파른 물가 상승은 하층민의 생계를 압박하였다.⁹⁶⁾ “미가가 등귀함에 반(伴)한 영향인지 시내 행려자가 이전에 비하여 격증”하였으며,⁹⁷⁾ ‘물가는 고등하고 자연히 강박만 하여가는 이 세상에 피곤한 다리를 끌고 종일 도라 다녀도 술국밥 한 그릇 두둑하게 먹기가 어려운 형편’이었다.⁹⁸⁾ 1915년 결식부랑자에 관한 조사에는 ‘근시 하층 조선인의 생활 상태가 현저하게 변화하고 있으며 나아가 결식부랑자들이 증가하는 경향으로 나아가고 있다’는 대목이 있다.⁹⁹⁾ 1916년에 경찰은 “일반 생활상태의 변전(變轉)으로 하층민이 생활 자료를 얻기 곤란하여 지방을 유랑 배회하는 자가 점차 증가”하고 있다고 하였다.¹⁰⁰⁾ “생활 상태의 현저한 변화”라거나 “생활상태의 변전”은 유랑을 할 수 밖에 없는 상황에 내몰린 하층민들이 증가하고 있었다는 것을 의미한다. 1917년경에는 결인이 증가하고 있다는 기사도 자주 등장하였다.

경성 종로경찰서에 관내에는 의탁이 없는 극빈자들은 일정한 직업도 얻지 못하고 매삭 금요일이면 일제히 나와 시내 각 상점과 집집을 차자가서 죽여가는 말로써 애걸을 하여 가며 밥술이나 돈푼을 좀 적선하라는 폐풍이 있음으로 모다 귀치안음이 적지 안 턴바.¹⁰¹⁾

95) 《每日申報》1917.11.21. 〈행려병자의 격증〉

96) 일제강점기 내내 물가는 상승 추세에 있었는데 이 중 1910년대 후반의 물가는 가히 폭등이라 할 정도로 상승폭이 컸다. 이에 대하여는 허수열 등 연구 참고

97) 《每日申報》1918.10.16. 〈공주, 결식자 취체〉

98) 《每日申報》1917.11.21. 〈가려한 세민의 생활〉

99) 江原道, 1924 《江原道例規集》437쪽

100) 《朝鮮彙報》1916.11 〈乞丐浮浪者取締の狀況〉

101) 《每日申報》1917.1.24. 〈결인 250명을 인치, 사지가 성한 자는 태형을 열 대씩〉

위의 기사는 구걸을 하는 자들이 많아져 이에 대한 대대적 단속을 하였다는 내용이다. 걸인과 부랑자, 행려병자 등 유랑의 빈민이 늘어나자 조선총독부는 1917년 행려병인에 관한 규정을 만들면서 다음과 같이 현실을 진단하였다.

종래 일반 사건의 발생도 적고 발생하여도 부락민 또는 지방독지가 사이에서 구호·매장을 하는 미풍이 있어 하등 특별한 시설이 필요하지 않았다. 그러나 인구의 증가와 교통의 발달에 의하여 왕래가 빈번해지고 특히 시가지에서 행려병 사인에 관한 사건이 점차 증가함에 이르러, 구호 설비가 필요하게 되었다.¹⁰²⁾

위의 인용문을 통하여 도시에서 행려병인이 빈번하게 발생하고 있었으며 이 문제의 해결이 공동체적인 영역에서 벗어나 있었음을 알 수 있다. 1910년대 빈번히 벌어진 부랑자단속과 걸인취체 등을 보건데 유랑빈민 문제는 도시의 치안 문제로 취급되고 있었다.¹⁰³⁾

행정당국으로부터 행려병인에 대한 구제가 이루어졌지만 행려병인에 대한 정의와 취급 방법이 법적으로 규정되어 있는 것도 아니었다. 일본에서는 1899년(메이지 32년) 법률 93호로 행려병인을 취급하는 법을 통하여 ‘행려병자라 칭함은 보행을 하지 못하는 행려중의 병인으로 요양의 방법이 없고 구호자가 없는 자를 말한다’라는 규정을 통하여 행려에 대한 정의를 하였지만, 조선에는 이 법률이 적용되지 않았다.¹⁰⁴⁾ 다만 행려병자에 대한 일선의 취급방식을 보면 일본에서 실시한 것과 같은 내용에 의하여 이루어졌음을 알 수 있다. 행려병인은 걸인, 부랑자 등 유랑빈민과 섞여 있었다. 다음은 당시 행정당국이 행려병자를 어떻게 구분했는데 살펴는데 참고가 된다.

타관의 걸개부랑자로 본적지가 판명된 자에 대하여 귀환을 명하고 귀환할 능력이 없는 자는 행려병인으로 취급을 하여 본적지에 귀환시킬 것¹⁰⁵⁾

102) 朝鮮總督府, 1935 《施政25年史》 298쪽

103) 1910년대의 부랑자문제에 대하여는 여러 연구들이 있지만 주로 정치적인 시각에서 접근하였다. 참고 2014는 사회변동 속에서 부랑자문제를 포착한 측면이 있다.

104) 小水眞二(경성불교자제회 주사) 1927.2 〈過去の経験より將來の計畫へ〉 《朝鮮社會事業》

105) 강원도, 위의 책 437쪽

위의 내용으로 보아 행려와 부랑은 보행 능력에 따라 구분된 듯하다. 행정당국은 60세 이상 고령이 빈민일지라도 걸식을 하는 경우에는 구제를 금지한 하였다. 걸인은 단속 후 직업을 가지라는 경찰의 일장 연설 즉 훈유를 듣고 본적지로 쫓겨나는 것이 일상적이었다. 행정당국은 걸인, 부랑자의 빈민 중에서 보행을 할 수 없을 정도의 상태에 있는 사람들에 대하여는 행려병자로 취급하였다. 다음으로 <표 1-5>를 통해 행려사망인이 어떠한 연령과 성별의 사람들로 이루어졌는지 살펴보자.

<표 1-5> 행려사망인의 연령별 분포

	10세 이하	15세 이하	20세 이하	30세 이하	40세 이하	50세 이하	60세 이하	70세 이하	70세 이상
남	42	52	71	298	388	317	312	215	90
여	26	8	23	57	68	69	54	45	25
계	68	60	94	355	456	386	366	260	115
	128		94	1,563				266	115

출전 : 《朝鮮》 1921.3 <朝鮮に於ける行旅死亡人>¹⁰⁶⁾

<표 1-5>에 의하면 행려사망자들은 20대에서 50대까지 건강하고 노동력이 있는 생산연령층에서 집중 되어 있다. 이 시기에 걸인 단속에 걸린 자들도 대부분 “불병불폐(不病不廢)한 장년의 부부로 상당한 노동이 있으며 족히 생활할 만한 정도가 있는 자”로¹⁰⁷⁾ “사회적으로 분투를 요하는” 연령대에 있는 구직자였다. 행려병인과 사망자는 일본인 거주지에서 많이 발견되었다.¹⁰⁸⁾ 생활 형편이 보다 좋은 곳이기 때문에 구걸하기에 유리할 것이라는 예상 때문이었다. 경성의 행려병자들은 경기도, 충남북, 강원도, 황해도 등에서 몰려들었는데, 부자와 귀족들이 먹여준다는 소문을 듣고 상경했다고 한다. 이들은 총독부의원, 경성부청, 각 경찰서 등 관공서로 와서 시료를 요청하기도 하였다.¹⁰⁹⁾ 다음은

106) 1920년대 등재된 행려사망인에 관한 내용을 바탕으로 내무국 제2과의 山名善來가 작성한 글을 토대로 표를 작성하였다: 《朝鮮》 山名善來 1921.3 <朝鮮に於ける行旅死亡人>

107) 《每日申報》 1918.10.16. 앞의 기사

108) 《每日申報》 1917.12.30. <동사자와 행려병인, 내지인 시가에 많다>

109) 《每日申報》 1917.11.21. <행려병자의 증가>

1910년대 조선총독부가 구제한 행려병인과 행려사망인의 수를 정리한 것이다.

〈표 1-6〉 행려병인과 행려사망인 수(1910~1920)

			1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
사 망 인 수	조	남	156	372	845	1,706	1,846	1,399	1,465	2,281	3,244	1,902	1,726 (고:16)
		여	18	59	103	258	347	296	241	554	592	409	359 (고:18)
	일	남	38	22	26	73	50	38	39	76	91	74	45
		여	6	3	4	7	3	3	6	11	8	8	13(고:1)
	계		218	456	978	2,044	2,246	1,736	1,751	2,922	3,935	2,393	2,718
병 인 수	조	남	50	87	190	326	470	412	387	432	565	442	366 (고 83)
		여	5	24	28	68	74	97	86	127	115	96	90 (고 51)
	일	남	149	126	133	173	216	154	151	135	105	93	54 (고 5)
		여	19	10	26	34	42	32	32	22	20	10	13 (고7,재 감6)
	계		223	247	417	601	802	695	656	716	805	641	675

출전 : 조선총독부 《朝鮮總督府統計年報》 1910~1920 각 연도 판

‘고’는 고아, ‘재감’은 재감인의 아동 보호

〈표 1-6〉에서 알 수 있는 것처럼 행려사망인의 경우에는 폭증이라 해도 과언이 아닐 정도로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 1913년을 경계로 1,000명 단위를 넘어서 1916년에 2,000명 선에 육박하였고 1919년까지 그 수가 폭증하고 있었다. 또한 행려사망인과 행려병인 양상을 보면 행려사망인에 비하여 행려병자는 훨씬 적었다. 또한 민족별 분포를 보면 사망인의 경우 조선인이 일본인에 비하여 월등하게 많았지만 행려병인에서는 상대적으로 차이가 적다. 행려병인의 경우 일본인들이 구조되는 경우가 월등히 많았음을 알 수 있다. “교통의 발달, 인구 증가”와 하층민의 생활악화로 인하여 유랑빈민이 늘어남에 따라 총독부는 시설을 설치하였다.

〈표 1-7〉 1910년대 설립된 행려병인 구호시설 현황.

	단체명	설립 연도	설립자, 설립단체	수용 정원 110)	연 구호인원(인)						
					22년	23년	26년	29년	33년	36년	계
1	대구부행려병인구호소	1914	부영(거류민단시절에 시작됨)	30	52	82	181	30	20	301	
2	전주부행려병인수용소	1915	朴基順	25	37	91	65	5	19	36	
3	진남포행려병인구호소	1917	진남포부	12	25	7	9	11	1	1	
4	청진행려병인구호소	1918	瀬健太郎	4	24	28	2	19	2	2	
5	경성불교자제원행려병인구호부	1917	일본불교연합	28				25	32	425	
6	평양불교자제회(광제회)	1917	일본불교연합	40	297	39	36	68	13	297	
7	원산행려병인구호소	1918	원산부	7		66		18		35	
8	청주박인회	1919	청주군	12	19	18	25	30	3	7	
9	대전불교자제회 행려병인구호소	1918	일본불교연합		17	10	3	4	5		
10	인천佛教悲田院	1918	일본불교연합	24	29	29	21	2	8	200	
11	해주읍행려병인수용소	1918	해주읍	6						6	
계	총 11개										

출전: 朝鮮總督府 社會課, 《朝鮮社會事業總覽》 1923,24,27,29,33,36,38년 판 참고;

朝鮮總督府 社會課, 1934 《朝鮮の社會事業》

호시설은 행려병인에 대한 구제규칙의 5조에 ‘구호 취급에 관한 필요가 인정될 때 기부 혹은 보조를 하거나 보조 사무를 타에 위탁’한다는 규정에 따라 민간의 구제자원을 동원하여 설립되었다. 총독부는 “이와 같은 사업은 직접 관에 의하여 경영하는 것보다 종교단체나 민간 독지가에게 그것을 담당하게 하는 것이 일층 적절”하다고 하였다.¹¹¹⁾ 1910년대 설립된 행려병인 시설은 11개였는

110) 수용 정원은 1936년을 기준으로 하였다.

111) 조선총독부, 1935 《施政25年史》 298쪽

데 1877년에 동본원사 부산별원에 의하여 설립된 부산養敎社(釜山慈善敎社)을 합하면 총 12개였다. 이중 「행려병인구호자금관리규칙」이 만들어진 1917년과 18년 연간에 9개가 설립되었다. 부산과 대구의 경우 일본인 행려자들을 위하여 일찍이 설치했고 전주에서는 1915년 전주교풍회가 주도하여 설치하였다.

행려병인 시설의 설립에는 일본 불교가 앞장섰다. 1917년 이후 설립된 9개 시설 중 일본 불교 종파 연합이 4개, 재조일본인이 1개소를 설립하였다. 전주 부 행려병인수용소 설립자 박기순은 전주 지역의 대지주이자 상업가로 전주교 풍회의 대표 인사였다.¹¹²⁾ 평양의 경우 「행려병인구호자금관리규칙」이 제정된 후 부내 각 사(寺)의 주지들의 회합을 통하여 평양불교자제회(광제회)를 조직하였고,¹¹³⁾ 1917년에 행려병인구호시설을 설치하였다. 청진행려병인구호소는 재 조일본인에 의하여 설립되었고 경성, 평양, 대전, 인천의 시설들의 경우 일본 불교에 의하여 설립되었고 총독부가 보조금을 지불하였다. 이와 같은 방식은 행려병인구제시설 뿐 아니라 1920년대 설치되는 다양한 사회사업 시설들의 예에서도 관철되었다. 시설들은 주요 도시 지역에 한 개 정도가 설치되었다. 각 시설들 기금, 기부금과 국비 보조금, 지방비 보조금으로 운영되었다.

행려병인 시설은 1936년까지 총 22개소가 개설되었는데 1910년대 12개소, 1920년대 7개소, 1930년대 3개소가 설립되었다. 즉 1910년대 설치된 것이 전체의 반을 넘는다. 도시빈민이 폭증하는 1920년대 후반 이후에는 시설 설립이 정체되었으며, 전반적으로 행려병인의 규모에 비하여 구호 인원이 턱없이 적었던 것을 알 수 있다.

112) 박기순(朴基順, 1857년~?)은 익산 출신으로 강제 병합 후 여산군 군수를 역임하였으며 1924년에서 27년까지 중추원 참의를 지냈다. 이외 전주농공은행장, 전주면 협의회원 등을 역임한 전주 지역의 대표적 친일인사이다. 《東亞日報》1924년 9월 18자에 의하면 한 재 구제금 1만원을 도지사에게 기부하였다.

113) 朝鮮總督府 社會課, 1936 《朝鮮社會事業總覽》 112쪽.

2) 근면윤리의 전파

(1) 민풍개선·지방개량사업을 통해서 본 근면윤리 전파

다음으로 제한적 구제의 기반이 되는 인식에 해당하는 부분 즉 노동관, 빈곤관이 어떻게 유포되었는지에 관하여 살펴보아야 한다. 서구와 달리 식민권력이 직접 규율과 윤리의 전파자로 활약했음을 고려할 때, 민풍개선·지방개량사업, 부랑자단속 역시 일본식의 구제관과 노동관 전파라는 맥락에서 살펴보고, 구제사업과의 관계 속에서 위상을 부여해야 한다.¹¹⁴⁾ 근면윤리는 구제제도의 기반이 되는 ‘인식’의 문제였다. 이 문제에 주목하는 이유는 근면윤리가 식민지 조선의 경우 조선총독부에 의하여 유포되었으며, 조선에 대한 행정적 지배를 강화해가는 1920년대 이후에는 사회사업정책 및 사회행정의 범주에서 추진되었기 때문이다.

근면윤리는 식민권력의 지방행정을 통한 ‘지방개량’, ‘민풍개선’ 사업과 경찰의 치안력을 통한 부랑자단속, 지방의 산업개발을 위한 수산(授産)사업을 통하여 직간접적으로 유포되었다. ‘민풍개선’ ‘지방개량’은 1910년대 일제의 지방지배정책의 하나였다.¹¹⁵⁾ ‘아무리 식산흥업 교육 위생 등 만반사물이 일서(日緒)에 취(就)하여 일진(日進)의 기상(氣像)이 유(有)하다 할지라도 민풍이 해이하여 윤리 도덕이 추지무여(墜地無餘)하면 감히 문명이라 말할 수 없다’는¹¹⁶⁾ 《매일신보》의 기사는 민풍개선의 필요성을 강조하고 있다. 문명을 달성하기 위하여

114) 근대사회에서 풍속이나 윤리의 문제는 사회적인 영역-일상적인 영역에서 미시적으로 전개된다. 서구에서는 주로 중산층의 주도하에 자발적 캠페인에 의하여 이루어졌으며 이 과정에서 중산층 여성의 참여가 두드러졌다.(바바라 크룩생크, 심정보 옮김, 2014 《시민을 발명해야 한다》 갈무리, 142쪽) 서구의 역사 경험에서 자조의 윤리나 노동윤리 보급이 중산층의 영역이었다면, 식민지에서는 식민권력이 주도하는 영역이었다. 식민지 조선의 규율권력 현상에 대하여는 이철우, 2006 〈일제하 한국의 근대성, 법치, 권력〉 《한국학의 식민지 근대성》 삼인 참고.

115) 선행연구 중 진흥회 교풍회 등을 언급한 연구로는 촌락정책의 맥락에서 해석한 것으로 이하나, 1998 〈일제강점기 ‘모범부락’정책과 조선농촌의 재편〉 《사람》 19집이 있으며, 이것을 사회정책의 시각에서 해석한 것으로 박찬승 1992 《한국근대정치사상사 연구》 역사비평사, 122~134쪽이 있다.

116) 박찬승, 1992 《한국근대정치사상사 연구》 역사비평사, 129쪽에서 재인용

그에 걸 맞는 윤리의식을 가져야 한다는 것이었는데 그 의식이 바로 ‘민풍개선’ ‘지방개량’의 주요한 내용이었다.

지방개량, 민풍개선에 관련한 사업은 1920년대의 지방개량사업이 사회과의 사업으로 공식화 되는 것으로 보아 내무국에서 담당하고 있었던 것으로 보인다. 조선에서는 지방개량운동이 공식화된 것은 1920년대이지만 1910년대에도 일본 지방개량운동이 이식되어 교풍회, 진흥회 등 지방단체의 조직화가 진행되었다.¹¹⁷⁾ 지방개량사업은 일본에서 자선사업, 구제사업과 함께 사회행정의 한 분야로, 러일전쟁 이후 산업화에 의한 농촌사회의 동요라는 사회문제에 대응하여 실시된 사업이었다.¹¹⁸⁾ 메이지 후기에 전국적으로 지방개량강습회가 열렸으며 행정사무이자 나아가 지방행정의 기본 정신으로 정착되었다.¹¹⁹⁾ 지방개량사업은 다이쇼(大正)기의 민력함양운동, 쇼와(昭和)기의 농촌경제재생운동으로 발전하였다.¹²⁰⁾ 1910년대 ‘지방개량사업’은 《施政25年史》에 다음과 같이 정리되어 있다.

사회교화에 관하여 본부에서는 명치 45년 이래 조선어에 정통하고 또 지방 교화에 관하여 상당한 식견이 있는 전임지도자 1명을 촉탁으로 하여 수시로 지방에 파견하여 순회강연을 하도록 하여 근검절약 · 민풍개선 · 부업장려를 선전하고 또 계와 조합 설립을 촉진하여 지방개량 상 대다한 공헌을 하여 왔으나(후략).¹²¹⁾

위의 인용문에서 보이는 바와 같이 지방개량으로 순회강연을 실시하였고 계와 조합의 설치를 시도하였으며, 교풍회 진흥회 등 관제단체를 만들었다. 이러한 업무는 1921년 내무국 사회과의 업무 중 ‘지방개량에 관한 사항’으로 이어졌으며 사회교화사업이 되었다.

1910년대에 관제단체로 설치된 교풍회는 민풍개선을 표방하면서 “사치와 유

117) 조경희, 2011 <‘온정’과 ‘교화’의 식민주의-1910년대 조선총독부의 사회구제사업과 그 임계> 《역사문제연구》 25, 258쪽

118) 大霞會編, 1981 《內務省史》 3권, 原書房 363쪽

119) 大霞會編, 1981 《內務省史》 1권 原書房 290쪽

120) 김장권 1994 《국민국가형성과 지방자치》 서울대학교 출판부 16쪽

121) 朝鮮總督府, 1935 《施政25年史》 518~519쪽

일(遊逸)을 계(戒)해야 주루(酒樓)에 출입하지 아니함과 음설(淫嫖)과 속가(俗歌)를 창(唱)하지 아니”할 것을 강조하였다.¹²²⁾ 여기서 풍속 교정의 주요한 방향은 관혼상제 개선, 도박 일소, 사치와 유일을 경계하는 데 있었으며 장황하지만 요점은 근면과 검약의 윤리 강조였다.

충남 대흥면에서 설립된 삼림금양계(森林禁養契)의 나태자 단속 규약이 있었는데 이장이 매일 나태자를 조사하여 면장에게 보고하고 이들을 공공부역에 종사하도록 하는 내용이었다. 태만한 자는 다음과 같다.

1. 연죽(煙竹)을 횡지(橫持)하거나 취면(醉面)으로 완보로 돌아다니는 자
2. 길이나 실내에서 바둑 등을 두거나 낮잠을 자는 자
3. 별일 없이 침실에서 일중(日中)까지 불기(不起) 하는 자
4. 주점 방내에서 음주 깃연으로 회좌(會席)상담(相談)하는 자
5. 시초애취(柴草艾取)한다 칭하고 산중에서 회좌(會座)하야 도기(搏技) 깃연 흰화(喧譁) 방가(放歌) 주침(晝寢)하는 자
6. 별 일 없이 반일 이상 유희 혹은 무사한좌(無事閑座)하는 자
7. 공공부역에 대하여 시간 이내에 오지 않는 자.¹²³⁾

이어서 대구교풍회의 청년선도에 관한 규약을 보면 ‘청년의 연령 출신 직업 유무를 기록하여 무직자에게 권면하고 품행이 우미하고 직업에 근면한 자는 통장에 첩보하고 사치의 폐풍을 교정하게 하는 것’이 주요한 내용이었다.¹²⁴⁾ 즉 교풍의 내용은 근면, 검약으로 요약된다. 1910년대에는 마산교풍회, 경북교풍회, 경남교풍회, 선천교풍회, 충남 진흥회 등이 설치되었다.¹²⁵⁾

조선총독부는 1920년 《朝鮮》6월호의 〈全鮮社會事業及救濟施設一覽〉을 통하여 본부의 사회교화사업을 정리하였는데 실은 1910년대의 ‘지방개량’이었다. 다음의 인용문을 통하여 지방개량사업의 내용을 살펴보자.

순회강연 : 명치45년(1912) 5월부터 조선어에 정통하고 지방교화에 관한 상당한 식견이 있는 자 1명을 촉탁으로 지방 순회강연을 하도록 하여 근검저축과

122) 《每日申報》1913.8.28. 〈矯風會의 美舉〉

123) 《每日申報》1912.1.1. 〈大興 森林禁養契- 懶怠者에 대한 규약〉

124) 《每日申報》1917.12.25. 〈청년 導率과 폐풍의 교정〉

125) 조경희, 2011, 앞의 글 259쪽

민풍개선에 관한 자각을 촉진하였다.

근검장려 및 부업의 장려 : 근검저축과 부업을 장려하였다. 휴한기에 가마니를 제작하고 양계를 하는 등 부업을 하도록 하거나 관혼상제 비용과 기타 용비(冗費) 즉 소모적인 비용을 절약하고 저축하도록 하였다. 저축을 목적으로 하는 계와 조합을 결성하도록 하여 1919년 말에 이르러 조합의 수는 10,550 개, 계와 조합원의 수는 128만 4천 여 명으로 저축금액은 444만 1천6백여 만 원에 달하였다.¹²⁶⁾

위의 인용문에서 보이는 바 ‘사업’은 순회강연의 형식을 빌어 근검과 부업을 장려하는 것이었다. 계, 조합 등을 결성하도록 하여 이 단체를 통하여 생활개선을 유도하고자 한 것으로 보인다. 즉 조선총독부가 지방개량사업을 통하여 전달하고자 했던 것은 역시 근면과 저축의 윤리였다.

‘지방개량’ ‘민풍개선’은 1910년대 일제의 ‘산업개발’과 밀접한 관련이 있었다. 일본 자본주의가 한국의 농촌을 평정하기 위하여 “한국의 농민들도 어느 정도 부르조아적 윤리를 갖추게 하는 것이 필요했던 측면”¹²⁷⁾과 관련하여 이해해야 한다. 일제가 조선에 근면이라는 자본주의의 기본 윤리를 보급하고자 했던 것이다. 또한 동 시기 일본의 지방개량사업의 영향과 근검절약과 근검저축을 강조한 메이지농정의 농정사상의 영향도 간과할 수 없다.¹²⁸⁾

(2) 수산사업과 부랑자 단속 통해서 본 근면윤리

근면윤리의 확산은 수산(授産)사업을 통하여도 이루어졌다. 수산사업은 일제가 병합과 함께 도입한 임시은사금을 통하여 일종의 산업개발을 시도한 것이었다. 조선총독부가 공채로 도입한 3,000만원의 임시은사금은 정치적인 용도와 사회적 경제적 용도로 두루 쓰였다.¹²⁹⁾ 우선 조선총독부는 조선귀족과 양반·유

126) 《朝鮮》 1920.6 〈全鮮社會事業及び救濟施設一覽〉

127) 박찬승은 민풍개선·지방개량사업에 사회정책적인 면이 있음을 지적하였다.(위의 책, 쪽) 본고는 이러한 해석을 바탕으로 근대적 노동윤리의 보급이라는 면에서 이 사업의 이데올로기적 성격과 그 전파자로서 조선총독부를 조명하고자 한다.

128) 松本武祝, 1998 《植民地權力と朝鮮農民》 社會評論社, 34쪽

129) 임시은사금사업을 구제사업/사회사업으로 파악하여 임시은사금의 60% 이상이 구제에 소요되었다고 파악한 연구도 있다(大友昌子, 앞의 책). 그러나 임시은사금사업은 그 용도

생에게 합방위로금을 지급하였으며, 열녀, 효자 등 사회의 모범이라 선발된 인물들에게도 일정의 금액을 교부하여 통치자의 권위를 과시하였다.¹³⁰⁾ 임시은사금 중 60% 이상의 금액은 ‘임시은사금사업비’로 책정되어 각 도와 12부 317군에 배부되었고 수산사업과 교육비, 자연재해에 대한 비용인 흉겸(凶歉)구제비로 쓰도록 하였다.¹³¹⁾

주목할 점은 수산사업인데 조선총독부는 지방의 ‘산업개발’을 목적으로 수산사업을 추진하였고 이 사업을 통하여 ‘무항산의 자’에게 ‘혜휼(惠恤)’을 하고자 했다.¹³²⁾ 데라우치(寺內) 총독은 사업의 취지에 대하여 ‘은사금으로 지방에 수산자금을 만들어 생산의 회복 발달을 계획하는 동시에 지방의 유민(遊民)에게 생계의 기초를 주는 것’¹³³⁾이라 하였다. 조선총독부가 사업에 주요하게 동원하려 했던 계층은 양반이었는데, 일제는 “양반유생과 같이 항산이 없는 자에 대하여 수산을 주는 것을 주지로 하여 이들을 혜휼(惠恤)하는 것을 제일의 목적”으로 한다고 하였다.¹³⁴⁾ 일제는 양반을 ‘지방의 유민(遊民)’ ‘항산이 없는 자’라 하면서 노동을 하지 않으며 의뢰적이고 나태한 악습의 체현자로 꼽았다.¹³⁵⁾

다음으로 근면윤리 유포와 관련하여 주목되는 것은 부랑자와 걸인에 대한 단속이다.¹³⁶⁾ 부랑자와 같은 유랑의 빈민들은 근대 자본주의 경제의 발달에 따라

가 다양하여 하나의 분야로 한정할 수 없으며 조선총독부의 통치자금으로 보는 것이 보다 합리적이다. 또한 임시은사금사업비는 조선총독부가 사업을 벌일 때 가져다 쓰는 여유자금의 성격이 있었기 때문에 사회사업을 확대할 때 이 자금에서 충당한 것으로 보인다. 이 글에서는 임시은사금과 임시은사금사업비를 구제사업비 자체로 해석하는 것을 경계하는데 그치고 임시은사금의 성격에 대하여는 후속 연구를 통하여 밝히도록 하겠다.

130) 임시은사금을 구제비로 해석하여 양반유생을 대상으로 구제가 이루어졌다는 해석도 있다. 이에 대하여는 조경희 2011, 앞의 글 참고.

131) 각 부군에 배부된 임시은사금사업비를 원금으로 하고 이자(연이율 5%) 한도 내에서 사용할 수 있었는데, 수산사업비는 이자의 60%, 교육비는 30%, 흉겸구제비는 10%를 사용하도록 하였다. 흉겸구제비 규정에는 남구(濫救)로 인하여 근로를 혐오하는 폐풍이 생기지 않도록 하라는 당부가 빠지지 않았다; 《朝鮮總督府官報》 35호 府令 제26호, 1910.10.8 〈臨時恩賜金管理規則〉

132) 각 도에서는 농업기술 개발을 위한 시설로 실정에 맞는 사업을 선정하였는데, 예를 들어 경북에서는 양잠, 기업전습소(機業傳習所), 제지전습소, 제연전습소(製筵傳習所)를 설치하였다; 《每日申報》 1911.5.6. 〈慶北의 養蠶事業-授産事業의 一〉

133) 《每日申報》 1911.4.21. 〈데라우치 총독 연설〉

134) 훈령46호 1910.10 〈臨時恩賜金配與ニ關スル件〉

135) 일제가 양반 때리기에 주력한 것은 이들이 의병운동의 주도세력이었으며 여전히 지방의 세력가로 존재하였기 때문이다. 때문에 일제는 수산사업과 양반부랑자담론이라는 당근과 채찍 전략을 가지고 이들을 체제내화 시키고자 하였다.

폭증하여 도시빈민으로 퇴적되었는데, 통상 이들은 노동 혐오자이자 잠재적 범죄자로 인식되어 왔다. 부랑자는 일정한 거주지가 없기 때문에 치안에 위협이 되며 전염병을 옮길 위험 때문에 위생상으로도 문제가 되는 최하층의 빈민이다. 일본에서는 1900년대 말에서 1910년대 초까지 산업화의 급격한 진전 속에서 도시빈민들이 폭발적으로 증가하였고 이에 따라 자유노동자, 부랑노동자 등이 급격하게 증가하였다. 조선총독부는 1912년 「경찰범취체규칙」을 공포하였는데, 일본의 「경찰범취체령」(1908)이 모법(母法)으로 보인다. ‘규칙’ 중 2조 2항에 ‘일정한 생업이 없고 사방을 배회하는 자’를 단속하는 규정이 있었으며 이 조항에 의하여 부랑자를 단속하였다.¹³⁷⁾ 부랑자에 대한 단속은 거리, 여관, 술집을 막론하고 무차별적으로 이루어졌고, 무뢰배(깡패), 양반·유생, 청년, 대한제국의 하층 관료, 걸인 등으로 계층적, 경제적, 신분적으로 다양한 이들이 단속에 걸려들었다.¹³⁸⁾ 여기서 부랑자단속의 최선두에서 활약한 경성의 북부경찰서장 마쓰이 노브시케(松井信助)의 이야기를 들어보자.

부랑자의 종류로 말하면 세 가지 원인이 있는바 첫째는 일정한 직업이 업시 생활을 경영키 어려워 부랑의 길을 하는 것과 둘째는 상당한 직업이 있더라도(일을-필자) 하기 싫어 뻘뻘들 놀아가며 못된 일이나 하는 것과 셋째는 상당한 재산이 있고 제 돈을 쓰더라도 허영 되게 돈을 부당히 쓰는 것을 즉 부랑자라 일컫는바(후략)¹³⁹⁾

위의 언급에 따르면 부랑자는 노동을 싫어하는 사람들과 낭비적인 사람들이었고 설사 직업과 거주지가 명확하더라도 노동을 혐오하고 낭비를 한다는 이유

136) 1910년대 부랑자에 대한 연구는 다음 글 참고; 유선영, 2011, 〈식민지의 스티그마 정치: 식민화 초기 부랑자 표상의 현실효과〉 《사회와 역사》 89; 조경희, 2011, 위의 글; 예지숙 2014 〈일제 하 부랑자의 탄생과 그 특징- 1910년대를 중심으로〉 《한국사연구》 164호

137) 「경찰범취체규칙」은 1912년 3월에 공포되었으며(조선총독부령 제45호) 총 2항 87조항으로 이루어져 있으며, 일제강점기에 조선인의 일상을 가장 널리 통제했던 법규였다.

138) 부랑자단속에 걸린 양반과 상류층 청년에 대하여 일정한 주거가 있는데 단속을 해야 하는지 묻는 일선 경찰의 문의가 있었다. 1910년대 부랑자 구성의 다양함에 대하여는 참고, 2014 참고.

139) 《每日申報》1915.7.16. 〈재차 부랑자 검거에 대하여, 송정 서장 답〉

로 단속되었다. 단속 규정에 따르면 부랑자는 ‘일정한 직업이 없이 사방을 배회하는 자’이지만 인용문에 나타난 단속 양상을 보면 직업의 유무와 상관없었다. 신분적·경제적으로 다양한 부랑자들을 하나로 묶는 범주적 특성은 근면과 검약 즉 노동윤리에 어긋나는 행동을 한다는 것이었다. 검거된 부랑자들이 ‘한 끈으로 묶여서’ 노역 위탁 장소인 형무소까지 끌려가는 모습과 구류 중의 일과를 통하여 이 시대 부랑자의 위상을 엿볼 수 있다.

처음 들어가는 날부터 진흙 물든 바지 저고리를 일병(一竝) 입히고, 날마다 운동과 목욕을 식히며, 상토 있는 자들은 모다 말쑥하게 깎아 버리고, 날마다 다른 죄수의 하는 일보다 곱절이나 되도록 모든 노역을 식하는데,¹⁴⁰⁾

부랑자들은 형무소에 위탁되어 2~3주가량 노동교육을 받았다. 상투를 자르고 매일 운동과 목욕을 하는 등 ‘위생’적인 생활을 하였으며, 가마니꼬기 등 힘든 노역과 훈화 지도를 통하여 “양심에 상 감복을 하게” 하였다. 이들은 구류를 마친 후 ‘무항심, 무항산 하여 풍기를 어지럽히는 일이 없도록 하라’는 훈계를 듣고 또 직업을 갖겠다는 서약서를 쓰고서 풀려나왔다.¹⁴¹⁾ 수감생활과 취직 서약은 조선총독부가 부랑자를 어떠한 자들로 인식하였으며, 어떻게 변화시키려 하였는지를 보여준다. 부랑자는 경제적 위치에 상관없이 무항산의 자, 유민(遊民)으로 노동자의 타자에 위치하였으며 ‘교정’의 중심내용은 노동윤리가 있었다. 『경찰범취체규칙』에는 걸식금지 조항도 있었는데 다음은 걸인단속에 관한 내용이다.

지방을 배회하며 걸식을 일로 하는 자 내에서 불구폐질자(不具廢疾者)를 제외하고는 성질이 대개 태만하고 생업을 싫어하고 타인의 餘惠(여혜)에 의식하는 것을 상습으로 하는 것이 많고(중략) 직업의 길을 강구하지 않고 만연도식(漫然徒食)하여 지방을 유랑하는 자에 대하여 자활의 길을 강구하는 것은 단지 범죄 예방상의 양책에 그치는 것이 아니라, 사회의 선도양속을 순치하는 良法으로

140) 《每日申報》 1914. 11.15 〈부랑자 대소탕〉

141) 《每日申報》 1914. 11. 20 〈부랑자청결 1회 완료〉; 《每日申報》 1918. 1. 11 〈부랑자 방면〉

이 때 각 관은 이등 부랑의 배에 대하여 취제의 책을 강구하고 그것이 취제와 지도방법에 대하여 대개 좌기와 같은 요지에 기반 하여 주로 근검질실(勤儉質實)의 정신을 함양하여 사회풍화에 노력하도록 하라.¹⁴²⁾

수산사업과 부랑자, 걸인 단속을 통하여 살퍼본바 조선총독부는 빈곤의 원인을 게으른 습성에서 찾았고 대응책으로 근면을 강조하였다.

3) 민간구제에 대한 조선총독부의 태도

식민권력이 구제를 축소하고 근면윤리가 보급되는 와중에 ‘자선’이라는 말이 유행을 하였다. 《每日申報》를 수놓은 독지가, 유지, 부호의 수많은 미담은 자선이라는 행위로 알려졌다.¹⁴³⁾ 내용을 보면 호세를 대납한 독지가에 대한 소개, 이재민에 대한 부호의 구조, 빈민에게 식량을 나누어준 부호의 선행을 소개하고 칭송하는 내용이 대부분이다.

전자본주의 농촌 마을 내에서 부유한 농민의 자비, 관혼상제에 대한 과도한 지출 등의 관행들은 위장된 보험의 형태를 띠고 있었으며 공동체 관계를 토대로 한 사회적 보호 장치로 기능했던 것에¹⁴⁴⁾ 비하여 자선은 개인의 비극에 대한 관심이라는 이라는 면에서 개인적인 행위였다. 1910년대에 자선은 개인의 영리 원칙을 승인하면서 개인 사이를 연결시켜줄 수 있는 행동양식으로서 자리를 잡아나갔다.¹⁴⁵⁾

조선총독부는 친족고구(親族故舊)의 온정과 인보상조를 강조하면서도 “돈을 주면 도리혀 태타(怠惰)해야질 모양이 있다”고 하면서¹⁴⁶⁾ 직접 구제가 남구(濫救)로 이어지는 것을 경계하였다. 《每日申報》에는 자선을 독려하는 사설이 왕왕 실렸지만¹⁴⁷⁾ 한편 “신체가 완전한 자가 왕왕 나타에 빠져 구걸을(걸개, 丐

142) 《警務彙報》 1914.12.30. 〈乞食浮浪者 團束〉

143) 《每日申報》 1912년 1월에서 5월까지 소개된 자선 기사만 해도 다음과 같다: 1912.1.18.; 1912.3.2.; 1912.3.21.; 1912.3.23; 1912.3.28.; 1912.3.31; 1912.4.20; 1912.4.30; 1912.5.5; 1912.5.7; 1912.5.8.

144) 제임스 스콧 김춘동 옮김, 2004 《농민의 도덕경제》 아카넷 19쪽

145) 권보드래, 2008 《1910년대, 풍문의 시대를 읽다》 동국대학교 출판부, 158쪽

146) 《每日申報》 1917.1.24. 〈걸인 250명을 인치, 사지가 성한 자는 태형을 열 대씩〉

乞) 본분으로 하니 이 무리에게 분기입미(分幾粒米)라도 주는 것은 자선이 아니라 그 사람을 잔적(殘賊)케 하는 것”¹⁴⁸⁾이라면서 구제를 하는 것이 오히려 해가 된다고 하였다. 일제는 자선이 근로의 미풍을 해치지 않도록 이루어져야 한다고 하였고 물적 구조보다는 생업 부조를 권장하였다. 1913년 정무총감이 각도 장관에서 보낸 통첩에 의하면

종래 지방에서 부호 또는 독지가가 소재 빈민을 금품으로 구제하는데 하층민이 생활난에 빠진 것은 가업을 태만히 하고 저축심이 결핍된 때문이다. 이들을 구제하는 것은 적당한 방법이 아니며 오히려 유타(遊惰)의 폐풍을 조장할 염려가 있다. 이들을 구제하려거든 관청에 의견을 문도록 하라. 관청에서도 이들을 구제하는데 물품을 주는 것은 피하고 근면 실질(實質)의 주지에 어긋나지 않도록 하고 생산부조의 방법을 강구하여 자립자영의 풍(風)을 양성하라.

고 되어있다.¹⁴⁹⁾ 촌락의 인보상조를 강조하면서 남구가 행해지지 않도록 경계하면서 독지가가 자선을 할 때 면장과 상의하여 구제하도록 하였다.¹⁵⁰⁾ 평안남도의 경우에는 좀 더 자세한 구제 방침을 내렸는데 독지가가 구제자 1인당 10원 이상의 구제를 할 경우에는 미리 군수 부윤과 협의를 거치도록 하였다.¹⁵¹⁾

인천의 박영문이라는 객주가를 일례로 살펴보자. 유지 박영문은 걸인에게 1년에 한 번 식사를 제공하였는데,¹⁵²⁾ 여기에 대하여 조선총독부는 ‘자선사업을 하려면 반드시 상당한 사업을 경영하여 자기의 실익도 도모하고 그들도(자선의 대상) 의귀(依歸)할 곳을 만들어야 비로소 자선이라 할 수 있다’¹⁵³⁾고 하였다. 이는 직접 물품을 주지 말고 걸인으로 하여금 노동을 하도록 해야 한다는 것으로 조선총독부는 직접 구제보다 ‘실업’을 장려하는 쪽을 권장하였다.

147) 《每日申報》 1912. 7.16 〈사설- 貧民救濟의 議〉

148) 《每日申報》 1912. 7.16 〈신체 완전의 결식〉

149) 1913. 6 總牒 186호 정무총감 -> 各道長官 宛, 〈貧民救濟=關スル件〉 《咸鏡南道例規集》 722쪽 : 《咸鏡南道例規集》은 1924년에 도 행정에 관한 사항을 정리하여 정리한 것으로 이후 4회에 거쳐 추가 편집되었다.

150) 江原道, 1925 《江原道例規集》

151) 《咸鏡南道例規集》 722쪽, 《平安南道例規集》 414~415쪽 .

152) 《每日申報》 1912.9.26. 〈박씨의 걸인 잔치〉

153) 《每日申報》 1912.9.27. 〈인천의 걸인연〉

실업 장려의 예는 재조일본인들의 자선사업에서 찾아볼 수 있다. 1911년 진남포의 재조일본인 실업가에 의하여 설립된 공제사(共濟社)의 경우를 보자. 공제사는 진남포의 식민자본가 도미타 기사쿠(富田儀作, 1858~1930)가 주도하여 부운, 재조일본인 실업가가 함께 만든 이 시설로 조선인 무직 부랑자들에게 직업을 주고 지방의 풍기를 교정하는 것을 목표로 하였다. 어업 휴지기 부랑자화된 노동자를 수용하여 도박이나 잡기에 빠지지 않도록 하고 근면의 기풍을 보급하여 성과를 냈다고 한다.¹⁵⁴⁾ 공제사에서는 벚집세공, 어망뜨기, 양초 제지업, 방직업, 면류, 삼화 짜기 등을 하여 소득을 올렸는데,¹⁵⁵⁾ 이후 출소자 보호시설인 장선원의 설립으로 이어졌다.¹⁵⁶⁾

소결

1910년대에는 일본에 의하여 근대 자본주의 질서가 이식되었고 이에 따라 그에 걸 맞는 구제도 함께 도입되었다. ‘새로운’ 정책과 제도 그리고 행정이 설치되었으며, 이에 기반이 되는 이데올로기도 나타났다. 이전 사회에서도 빈곤과 그 사회에 입각한 사회정책은 있었지만 1910년대 사회경제적 변동 속에서 빈곤과 구제는 이전과 확연히 다른 것이었다.

일본은 조선 역사 속 역대 구제제도에 대한 평가와 당대 조선의 사회 상태에 대한 인식을 바탕으로 자신의 구제사업에 대한 근거를 마련하였다. 조선총독부는 국가에 의한 구제는 필연적으로 남구로 이어지며 태민과 빈곤이라는 결과를 낳았다면서 제한적 구제를 표방한 일본식의 구제제도와 그에 기반이 되는 구제관을 도입하였다.

일제는 사환제를 폐지하는 등 조선의 구제제도를 변화시키고 일본식의 제한

154) 도미타 세이이치 엮음, 박정미 옮김, 2013 《식민지 조선의 일주일본인과 지역사회》 국학자료원

155) 도미타(富田)는 1899년 조선으로 건너와 황해도 은율에서 철광개발에 종사하다가 진남포로 이주하여 자본을 축적한 사람으로 대표적인 식민자본가이다. 그에 관하여는 위의 책 오미일의 〈해제〉 참고.

156) 출소자보호사업은 근대적 사법제도와 함께 시작되었다. 출소 후 신병을 인수할 사람이 없는 경우, 출소 후 사회적응기간에 보낼 수 있는 시설로 경무국 관할의 시설이었다. 전국에 20여개의 있었는데 거의 1910년대에 만들어졌다.

적 구제제도를 도입하였다. 조선총독부는 내무국에 담당부서를 두었고 각종 은사금을 재원으로 하여 ‘노동능력이 없는 자’에 한하여 구제를 하는 규칙을 운영하였다. 구제의 대상이었던 자들은 국민, 행려병인, 이재민에 한정되었다. 은사금의 재정 범위만큼의 한정적 구제가 이루어졌으며 구제의 효과는 미미했다.

그러나 일제는 구제를 적극적으로 하는 것을 빈곤문제에 대응하려 하지 않았다. 이 시기 구제의 부재는 조선총독부의 능력부족 보다는 의도적이라고 볼 수 있다. 조선총독부는 근면윤리의 보급과 확산이야말로 빈곤문제에 대한 근본적인 해결책이라 인식하였다. 일제는 근면이라는 덕성을 체화하여 스스로 구제할 것을 주장하였으며 빈곤을 개인의 도덕성 문제로 환원시켰다. 즉 일제는 구제하지 않음을 통하여 스스로 구제하는 인간을 육성하고자 한 것이다. 조선총독부는 빈곤관과 구제관의 바탕이 되는 근면윤리를 ‘지방개량’과 ‘민풍개선’, 수산사업, 부랑자단속 등을 통하여 퍼트렸다. 이러한 빈곤관과 구제관은 1920년대에 사회교화사업으로 1932년부터는 농촌진흥운동으로 이어졌으며, 이러한 ‘구제’는 실제의 물적·제도적 구제보다 큰 비중을 차지하였다.

二. 조선총독부 사회사업정책의 도입과 전개(1920년~1926년)

1. 도입 배경과 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식

1) 사회사업정책의 도입 배경

(1) 서구와 일본에서 사회정책의 확대

사회사업정책의 도입 배경에 대해서는 우선 서구 자본주의 국가들의 사회정책의 동향과 일본의 사회정책의 확대, 일본 본국과 식민지 조선이라는 본국-식민지 관계라는 몇 가지 층위가 있음을 염두에 두어야 한다.¹⁵⁷⁾

서구 제국주의 국가들은 19세기 중반까지만 해도 자유방임주의에 입각한 개인적 빈곤관을 원칙으로 하였다. 그러나 19세기 후반 공황으로 인한 구조적 실업을 경험하였고 이에 따라 빈곤의 원인을 사회구조 속에서 찾기 시작하였다. 20세기 들어서 영국, 프랑스, 독일 등의 국가들은 노동정책과 실업, 노령, 재해에 대비한 사회보험제도를 실시하였고 이는 1차 세계대전을 거치면서 더욱 확

157) 선행연구들은 사회사업의 도입에 주목하면서 그 전개를 밝혔다. 대표적인 연구로는 오토모의 연구와 조경희의 연구가 있다. 오토모(大友)는 1910년대 무단통치로 대표되는 식민지 억압에 대한 조정시스템으로 사회사업의 위상을 밝혔다. 오토모(大友)가 사회사업을 폭력적 지배에 대한 유화책으로 설명하고 있는 반면, 조경희는 ‘사회’의 등장에 대한 조선총독부의 새로운 통치기술이라는 면에서 설명하였다. 조경희는 1920년대 부상한 ‘사회’는 사회문제가 구성되는 영역이자 제국질서가 겹치는 영역으로 사회사업은 식민지 조선 뿐 아니라 제국질서를 재편성하는 운동을 내포하고 있다고 하였다. 본고는 이러한 조경희의 연구시각에 대체로 동의하면서 나아가, ‘사회’ 담론이 사회사업정책 전반에 어떻게 작용하고 있는지 살펴볼 것이다. 선행연구에서 ‘사회’는 사회사업의 중요 배경으로 짙게 등장하고 하차한 감이 있기 때문이다. 이러한 제한성 때문에 사회사업정책의 중요 영역으로 사회교화가 어떻게 자리하고 있었는지, 사회사업정책과 민간영역이 어떠한 관계에 있었는지, 전반적으로 관계에 입각하여 설명하는데 미진하였다. 본고는 선행연구를 바탕으로 하여 이 시기 사회사업정책의 분야를 구제, 경제보호사업, 사회교화로 설정하고 이 사업들이 사회사업정책에서 어떠한 위치에 있는지 규명하고자한다. 또한 식민지 사회사업 속에서 이 시기 사회사업정책의 위치를 살펴볼 것이다; 선행연구로는 조경희 앞의 글, 오토모의 앞의 글 참고.

대되었다. 전후에는 더 많은 사회정책이 생겨나는데 그치지 않고 보다 근본적인 변화가 모색되었다. 19세기의 자유주의적 권리 개념과는 상당히 달라진 모습이 포착되었는데, 전전에 주로 정치적 자유와 시민적 자유라는 개념이 강조되었다면 전후에는 보건·복지·가족·사회보장과 같은 영역으로 확장되었다.¹⁵⁸⁾

또한 국민국가간의 경쟁이라는 상황은 세계 각국의 사회사업·사회정책이 확대 실시되는데 배경이 되었다 서구사회에서는 1차 세계대전 후 인구가 대폭 감소한 상황에서 인구문제에 대한 관심이 이어졌고, 가족의 건강이 사회와 관계가 있다는 사고가 확산되었으며, 훌륭한 인종으로 구성된 국민을 유지하기 위하여 국가가 사생활에 개입해야 한다는 사고가 널리 퍼져나갔다. 문제를 해결하지 못할 경우 국가가 쇠망에 이를 수 있다는 염려 때문에 정부는 공식적 복지 서비스를 제공하였고 공적 영역이 확대되었으며 국가는 개인의 사적인 부분에게까지 간섭하였다.¹⁵⁹⁾

일본에서는 19세기 말과 20세기 초에 급속도로 산업화가 진전되었으며, 농촌의 몰락, 이촌향도, 도시빈민의 형성, 노동자계급의 빈곤이라는 사회상황에 직면하였다. 일본 정부는 「홀구규칙」의 한계성을 보완하고, 감화구제사업과 지방개량사업을 실시하면서 동요하는 사회를 안정시키고자 하였다. 그리고 사회문제의 심화에 따라 빈곤이 개인의 문제가 아닌 자본주의의 진전에 따른 사회구조적 문제라는 인식이 점차 공감대를 얻었다. 빈곤에 사회적 원인이 있다는 인식은 1899년 요코야마 겐노스케(横山源之助)가 《日本の下層社會》에 쓴 슬럼가 르포에 잘 나타나 있다. 그는 하층사회의 구성원이 공장 노동자 등 노동계층임을 조명하여 빈곤이 나태함에서 기인한다는 인식을 비판하였다.¹⁶⁰⁾

일본 정부의 사회정책은 1918년 쌀소동을 계기로 전면적으로 전환되었다. 일본 정부는 쌀소동에 대하여 ‘물가고에 의한 생활난과 세계대전 후의 데모크라시 사상 양양이라는 2가지를 계기로 하여 발생한 것으로, 물심양면에 걸쳐 원인이 있다’고 진단하였다. 이에 따라 사회사업을 전면 도입하여 1917년 8월 설치했던 지방국 산하에 구호과(救護課)를 1920년 8월 사회국으로 확대 개편하였

158) 마크 마조워, 김준형 역 2007 《암흑의 대륙-20세기 유럽 현대사》 후마니타스 28쪽.

159) 1920년대 유럽의 사회정책에 대하여는 마크 마조워, 위의 책 3장 참고.

160) 허광무, 2011 《일본 제국주의 구빈정책사 연구》 선인, 39쪽

다. 중앙정부 뿐 아니라 지방에서도 사회사업 담당부서가 설치되었으며 1918년 오사카부에 구제과가 설치되고 도쿄시에서 사회국이 설치되었다.¹⁶¹⁾

또한 일본은 서구제국주의 국가들의 동향을 의식하면서 국력을 육성하는 것을 과제로 인식하였다.¹⁶²⁾ 그리고 1차 세계대전 이후 성립된 국제노동연맹(ILO)의 상임이사국이 되면서¹⁶³⁾ 국내의 노동문제 등 사회문제 전반에 대하여도 문명의 표준에 적합하도록 신경 쓰지 않을 수 없었다. 일본 정부는 1920년 사회국을 신설한 데 이어 1922년에는 사회국을 내무성의 외국으로 독립시키면서, 직업소개법, 주택조합법, 차지법, 차가법, 차지차가조정법, 미성년자금주법, 건강보험법 등을 통하여 사회문제에 관한 대응책을 마련하였다. 또한 도시에 직업소개소, 공설시장, 공동숙박소, 간이식당 등 일명 ‘경제보호시설’을 설치하여 도시빈민에 대한 공공 구제 시설을 설립하였다.¹⁶⁴⁾

대만에서도 1920년대 초 사회사업이 실시되었다. 1919년 10월 덴 겐지로(田健治郎)가 최초로 문관총독으로 부임하였으며, 1921년 8월에 「사회적 시설사업에 관한 의명통달」을 발하여 사회사업의 확충을 추진하였다. 대만총독부는 의명통달(依命通達)에서 ‘세계의 추세, 경제상태의 변천에 수반하여 사회정책상 강구하고 시설을 요하는 것이 많아졌으며, 사상계의 동요와 경제의 변조와 같이 사회문제가 장래 많이 야기될 것이다’라 하였다. 이에 따라 1922년 사회사업비로 국고예산에 83,900원을 계상하였고 내무국 시가광과(市街廣課)내에 사회사업계를 설치하였다. 1924년 행정정리로 사회사업계는 문교과로 옮겨졌고 1926년 문교과가 문교국으로 확대되면서 문교국 내에 사회과가 설치되었다.¹⁶⁵⁾ 당시 대만 사회사업 실시에는 대만의회설치운동 등과 같은 항일운동의 고조가 배경으로 작용하였다.¹⁶⁶⁾

161) 大霞會 編, 《內務省史》3권, 364쪽

162) 池本美和子, 1999 《日本における社會事業の形成》法律文化史, 102쪽

163) 大霞會 編, 《內務省史》3권, 386쪽

164) 허광무, 2011 《일본제국주의 구빈정책사 연구》선인, 1장 참고.

165) 대만사회사업에 대해서는 杵淵義房, 1940 《臺灣社會事業史》德友會 참고.

166) 大友昌子, 위의 책 162쪽

(2) 3·1운동과 1910년대 후반의 물가 폭등

㉠ 1910년대 물가문제와 구제의 확대

3·1운동으로 조선에서의 식민지 지배체제는 심각하게 동요하였고, 일제는 통치방식의 전환을 도모하였다. 하세가와 요시미치(長谷川好道)의 후임으로 조선총독에 부임한 사이토 마코토(齋藤實)는 임시은사금에 사회구제비 항목을 신설하여 구제를 확대하였다. 구제 확대의 배경에는 1910년대 후반에 물가문제가 있었다.

만근(輓近) 사회의 정세가 급변하였고 특히 구주대전의 영향으로 인한 물가등귀로 중산이하의 자에게 생활의 위협이 심하다. 사회구제시설을 설치하여 일반 생활의 안정을 기하는 것이 각하의 일대 급무이다.¹⁶⁷⁾

위의 인용문에서 알 수 있는 바와 같이 1차 세계대전 중 “물가등귀”는 생활에 압박이 되었고 하층민의 생활형편은 더욱 악화되었다. 1910년대 토지조사사업과 지주제의 변동으로 상품화폐경제가 조선 사회에 더욱 침투하여 경제적 하층을 중심으로 생활의 불안정이 심화되었는데, 여기에 1910년대 후반의 물가등귀까지 더해져 경제문제는 일대 사회적 불안을 양산하는 요인이 되었다. 그리고 조선의 물가문제는 일본의 미가문제와도 연동되어 있었다. 일본에서는 공업화에 따른 변동과 도시빈민의 증가라는 배경 하에 식량 상황이 악화되고 있었다. 그런데 여기에 1917년 시베리아출병에 필요한 군량미로 미곡이 대량 방출되면서 미가가 폭등하였고 이러한 상황은 쌀소동으로 이어졌다. 일본 정부는 이를 완화시키기 위하여 조선미를 수입하였고 그 결과 조선에도 연쇄적으로 미가가 상승하였다. 정미 상품(上品)을 기준으로 한 가격 추세를 보면 1914년을 기준으로 1917,18년 간 미가가 폭등하고 있었고 덩달아 일반물가도 상승하였다.¹⁶⁸⁾

167) 조선총독부, 1935 《施政25年史》 524쪽

168) 김낙년, 2003 《일제하 한국경제》 도서출판 해남, 123쪽

미가문제가 자못 심각해지자 조선총독부는 이를 완화하기 위하여 경성 각지에 구제회 조직을 독려하였고 1918년에 8월 경성부, 경성상업회의소, 종로경찰서, 경성일보, 조선신문, 매일신보 등 언론사와 유지들이 경성구제회를 결성했다.¹⁶⁹⁾ 서울 시내에 설치된 9개 염매소에는 쌀을 구하러 나온 사람들로 넘쳐났고 급기야 8월 28일에는 종로소학교 판매소에서의 소동은 폭동의 형태로까지 발전하였다.¹⁷⁰⁾ 엮힌 데 덮친 격으로 1919년에는 3·1운동과 연이어 여름 한해와 콜레라 등 전염병이 발생하였다.¹⁷¹⁾ 조선총독부의 구제 확대와 사회과 특설로 이어지는 국면에서 1차 세계대전 중의 물가등귀는 사회사업정책 실시의 경제적 배경이 되었다.

(나) 민족운동의 부상과 사회사업정책의 도입

1918년 가을을 기점으로 미가는 점차 안정세를 찾아나갔으며 염매소도 폐지되었다. “전년도(1920) 중반에 비해 일반물가가 하락하여 그 결함이 자연스럽게 조화되어 본년도(1921) 사업은 전년에 비하여 약 전반 정도로 줄어들었다”고 한다.¹⁷²⁾ 조선총독부는 물가가 안정되어가는 중에 사회과를 신설하고 사회사업정책을 도입하면서 다음과 같이 말하였다.

시운의 추세에 따라 제종의 사회적 시설의 필요성이 점점 증대되었고 본기에 시정요강의 하나로 되었다. 이에 사회사업은 통일적 시설이 필요하였다¹⁷³⁾

“시운의 추세” “사회정세의 급변”이 의미하는 바의 중심에는 3.1운동으로 불붙은 민족운동이 있었다.¹⁷⁴⁾ 3·1운동은 일제의 지배정책의 실패, 구체적으로 무

169) 이정은, 1990 『『매일신보』에 나타난 3.1운동 직전의 사회 상황』 《한국독립운동사연구》 4집

170) 《每日申報》 1918.8.30. 〈米염매소의 폭동〉

171) 구제 확대의 정황에 대하여는 조경희, 2016 〈식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계〉 《역사와 담론》 80호 87~95쪽 참고.

172) 《朝鮮》 渡邊豊日子 1921.6 〈臨時恩賜金事業の概要〉

173) 조선총독부 《施政25年史》 514쪽

174) 조선총독부가 대만과 일본, 조선에 사회사업정책을 실시하면서 발표한 언급들은 매우

단통치의 파탄을 상징하는 일대 사건이었다. 이에 일제는 물리력을 주요한 요소로 한 무단통치의 한계를 인식하고 문화정치로 전환하였다.¹⁷⁵⁾ 사이토(齋藤) 총독은 ‘구주대전 후 시대가 변천하고 사회의 추세도 변화하였으므로 정치상, 사회상의 시설도 이러한 변화에 순응하여 변화해야하며, 이에 따라 교육, 산업, 교통, 경찰, 위생, 사회구제 기타 제반의 행정을 쇄신하여 국민생활의 안정을 도모할 것’이라 하였다.¹⁷⁶⁾

3·1운동으로 인하여 지배체제의 위기를 맞은 조선총독부는 일종의 통합책으로 사회사업정책은 도입하였다. 이는 ‘내무성계의 관료’들이 사회사업정책을 주도했다는 점에서 단서를 찾을 수 있다. 일본에서는 내무성을 중심으로 민중통합책으로 사회사업을 본격 도입하고 사회행정을 확대하였는데, 내무성에서 이러한 사업에 종사하였던 사람이 정무총감 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)였다. 그리고 문화정치기에 사회사업정책을 추진한 사람들이 조선총독 교체와 함께 조선에 부임한 이른바 ‘내무성계 관료’들이었다. 미즈노(水野)는 자신과 손발을 맞출 조선총독부의 주요 보직에 내무성 출신의 인사들을 임명하였다. 대표적으로 총독비서관 모리야 에이후(守屋榮夫), 내무국장에 아케이케 아츠시(赤池濃)¹⁷⁷⁾, 내무국 제1국장에 渡邊農日子, 경무국 사무관에 마루야마 츠루키치(丸山鶴吉), 경북 경찰부장에 마츠무라 마츠모리(松村松盛) 등이 있었다. 경무국장에 임명된 마루야마(丸山)는 일본에서 빈민연구회에서 활동하면서 사회사업에 깊이 관여한 인물이었는데,¹⁷⁸⁾ 3·1운동 이후 조선에 부임하여서도 사회사업을 통한 사회문

유사하였다. 일본, 대만, 조선 : 여기에서 시운의 추제의 변화 사회의 급변이라는 현실 진단이 유사하다.

175) 문화정치는 식민 통치의 본질은 변화시키지 않은 기만적인 통치이며, 친일파를 양성하여 민족운동의 분할을 시도한 통치방식이었다. 문화정치는 3.1운동과 다이쇼(大正)데모크라시와 정당 내각의 성립이라는 일본 본국의 정치 변동 그리고 국제정세의 변화에 영향을 받아 성립되었다; 문화정치의 배경과 성격에 대하여는 강동진, 1980 《일제의 한국침략정책사》 한길사; 염복규, 2012 《문화통치 초기 민정시찰관의 설치와 활동》 《역사문제연구》 28호 223~224쪽 참고.

176) 《朝鮮彙報》 齋藤實, 1920.1 〈朝鮮統治の方針〉

177) 福島縣 사무관 참사관, 兵庫 滋賀 愛知 각 현의 사무관, 지사, 내무성 차사관 등을 역임하고 조선총독부 내무국장 겸 토목국장 경무국장을 역임하였다.

178) 빈민연구회는 1900년 9월 공적 국민구조법의 과학적 연구를 목적으로 하여 결성된 단체로 전진 사회사업에 종사한 내무성 관료 및 전문가·실천가들이 참가하여 일본 구빈제도를 연구할 목적으로 조직되었다. 허광무, 앞의 책 40쪽.

제 해결을 주장하였다. 미즈노(水野) 등 내무성계 인사들은 다이쇼(大正) 데모 크라시기에 성장한 민중의식에 주목했던 내무성계의 발상으로 조선에도 사회사업 등 민중통합책을 도입하고자 했다.¹⁷⁹⁾

이러한 맥락에서 사회사업정책은 다분히 정치적 안정을 달성하기 위한 정치 정책으로 도입된 것이었다. 다음은 일본 불교 종파 중 대곡파(大谷派) 본원사(本願寺)의 조선포교감독 다나우치(溪內弼惠)의 발언인데, 사회사업정책 실시의 배경을 이해하는데 도움이 된다.

조선의 통치는 단지 정치의 힘으로는 불가하다. 군대와 경찰로 그 목적을 달성할 수 없다. 민이 생활 속에서 사회사업의 효과를 느끼지 못한다면 동화의 결실을 거두는 것은 곤란하다.¹⁸⁰⁾

이는 정치의 힘, 군대와 경찰의 힘으로 역부족인 조선 통치를 사회사업을 통하여 보완해야 한다는 말이다. 이러한 맥락에서 사회사업정책은 무력을 기반으로 하였던 기존 무단통치의 한계를 보완하는 것으로 3·1운동 이후의 정치적 상황에 대응한 정책이었다. 뒷 시기의 사료이기는 하지만 “조선의 사회사업은 정치정책의 선봉일 뿐으로 행하고 있는 경우에 있는 것은 아닐까”¹⁸¹⁾라는 사회사업 관계자의 평가는 정치 도구로서의 사회사업이 활용되고 있었다는 의미로 해석할 수 있다.

이 시기에 빈곤문제는 민족 간의 구분선에 따라 나타났으며, 조선 민족 내부의 갈등을 일으키기보다 민족 간 갈등으로 비화될 가능성이 큰 문제였다. 앞에서 잠시 일별한바 내지인의 사회사업의 시혜자가 되고 조선인이 수혜자가 되는 상황이나 빈민의 대부분이 조선인이었던 당시의 상황이었기 때문이다. 고로 빈곤한 상황은 민족문제를 불러일으키고 민족운동의 방아쇠가 될 수도 있었다. 《朝鮮及滿洲》의 발행인 샤쿠오 순조(釋尾春菴)는 사회시설을 통하여 인심이 험악해지는 것을 방지해야 한다고 하면서 사회사업의 사회 안정 기능에 주목하였

179) 이형식, 2013 《朝鮮總督府官僚の統治構想》 吉川弘文館, 115~116쪽

180) 《朝鮮社會事業》 溪內弼惠 1923.6 앞의 글

181) 《朝鮮社會事業》 1931.4, 〈卷頭言〉

다.¹⁸²⁾ 함경남도 직업소개소에서 근무한 하야타 이소(早田伊三)는 사회사업을 “인간적화의 완화제”라 하였다.¹⁸³⁾ 야지마는 자산가들의 사회사업 참여를 독려 하면서 다음과 같이 말하였다.

무산계급자 노동자들은 인생의 진의미와 사상의 경향을 알 리가 없으며 시기상조 운운하는데, 사상가가 점화한다면 비상한 힘으로 폭파 될지도 모를 일로 사태가 복잡해지기 전에 조절 온화에 노력해야 한다.¹⁸⁴⁾

위의 인용문에서 야지마(矢島)는 사회운동에 대한 예방혁명의 역할을 사회사업에 기대하였다. 사회사업정책의 대상인 사회문제는 단지 빈곤문제이기 보다 민족문제로 번질 있는 문제였다. 일제는 사회사업정책을 통하여 민족운동으로 번질 수 있는 정치적인 불만을 융화시키고자 하였다.

한편 일본과 조선에서는 ‘사회의 시대’라 할 만큼 ‘사회’ 담론이 융성하였다. 일본의 경우 급격한 산업화를 경유하면서 만개한 사회문제가 쌀소동으로 터져 나온 이상 사회문제와 사회현상에 대한 분석과 대처가 필요했으며 정책용어로 ‘사회’를 자리를 잡았다. 그간 사회주의와 공산주의를 연상시킨다는 이유로 “수년 전까지 관헌에 의하여 기피되었고 혐오되었던 문자”¹⁸⁵⁾로 터부시되었던 것과 달리 시대의 총아”로까지 불릴 정도로¹⁸⁶⁾ ‘사회’사업이 퍼져나갔다. 하타다 다카시(旗田巍)는 전후에 당시를 회고하면서 “사회라는 단어가 신선한 영향을 주고 있었던 시대”라고 하였다.¹⁸⁷⁾ 또한 1920년대 초반 일본에서 ‘사회’는 국가의 경계를 넘는 의미에서도 사용되었다.¹⁸⁸⁾

식민지 조선에서 사회는 빈곤문제/사회문제에 밀착하기보다 민족이나 계급과 결박되어 저항이나 정치적 공간이라는 의미에서 사용되었다. 우선 조선인들은

182) 《朝鮮社會事業》釋尾春菴 1925.6 〈東京の社會狀態と朝鮮に於ける社會事業に就て〉

183) 《朝鮮社會事業》早田伊三 1925.9 〈朝鮮の社會事業を振興せよ〉; 早田伊三는 함경남도 직업소개소에서 근무하였다; 조선총독부 직원록, 한국사데이터베이스.

184) 《每日申報》1922.1.1. 〈사회사업과 이해〉

185) 《朝鮮社會事業》生江孝之 1924.7 〈兒童保護の精神と其實題〉

186) 《每日申報》1921.9. 5 〈최근 내지의 사회사업〉

187) 하타다 다카시, 1992 《新しい朝鮮史像をもとめて-旗田巍 對談集》大和書房, 196~197쪽.

188) 사카이 데쓰야 지음, 장인성 옮김 《근대일본의 국제질서론》, 252쪽

멸망한 국가를 대신하여 ‘사회’라는 개념을 통하여 자신의 집단적 정체성을 드러내고 있었다.¹⁸⁹⁾ 사회는 다양함과 갈등적인 요소를 포괄하는 면을 가지고 있어 조선인 전체를 하나의 공동체로 포함시키는 말로 다양하게 쓰였다.¹⁹⁰⁾ 1920년대 초반에 조선인들 사이에서 ‘사회’는 그 자체로 조선을 떠올리게 하였으며 국가를 대체하는 자율적인 정치공간을 의미했다.¹⁹¹⁾ 일례로 조선인 공동체를 의미하는 ‘우리사회’ ‘민족사회’ ‘조선사회’ 등의 결합어들이 많이 쓰였는데,¹⁹²⁾ 조선인들에게 ‘사회’는 식민권력으로부터 분리된 자율적이고 독립적인 집단을 표상하였다.

조선총독부는 사회사업정책을 실시하면서 ‘사회’에 의미를 부여하였다. 당국자는 사회사업은 “大愛의 정신에 입각하여 피구호자를 물(物)로 취급하지 말고 인격을 존중하여야 하며, 피구호자도 권리의 권념을 따르지 말고 그것을 준 자의 인격에 감격”¹⁹³⁾ 하도록 하는 것으로, 사회사업을 매개로 구호자와 피구호자는 인격과 사랑의 관계를 가져야 한다고 하였다. 사회사업은 적대가 아닌 연대의 관계를 맺는 방식이었다. 조선인들이 사용하는 사회가 정치적 공간인 반면 일제측의 사회는 비정치적인 의미를 통하여 정치적 갈등을 중화시키는 것이었다. 또한 사회는 국가와 민족의 경계를 넘어서 하나의 단위로 파악되었다. 사회사업관계자의 “국가정책이기 때문에 내지인이 사회사업을 하는 것이 아니라 동포를 구제하는 것”이라고 한 언급을 보았을 때,¹⁹⁴⁾ 사회사업은 조선인과 일본인을 하나의 ‘동포’로 파악하게 만들었다. 사회사업의 이름으로 내지로부터 흘러들어오는 의연금과¹⁹⁵⁾ 재조일본인들의 기부금 등은 ‘동포’로 파악되는 조화

189) 조경희, 2016 <1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계>《역사와 담론》80호, 96쪽

190) 김현주, 2007 <3·1운동 이후 부르주아 계몽주의 세력의 수사학>《『개벽』에 비친 식민지 조선의 얼굴》모시는 사람들, 304쪽

191) 김현주, 2013 《사회의 발견》소명출판 342쪽

192) 잡지 《개벽》의 1924년 한 해에 한하여 사회의 용례를 조사한 결과 조선인 공동체로서의 사회라는 의미의 결합어들이 ‘조선사회’ ‘민족사회’ ‘우리사회’ ‘조선인사회’가 있었다. 또한 의미상 조선인으로 구성된 사회라는 의미에서 ‘일반사회’도 있었다.

193) 《朝鮮社會事業》松本松盛 1923.12 <社會事業は人格を尊重して始めて其の眞義を發揮す>

194) 《朝鮮社會事業》溪内弼惠 1923.6 <社會事業の基調>; 溪内弼惠는 大谷派 本願寺 조선 포교감독이다

195) 조선총독부 사회과 1926 《大正14年 朝鮮水害誌》20~21쪽.

로운 ‘사회’를 실현해주는 매개였다. 그러나 조선총독부의 의도와는 어긋나게 민족을 분할선으로 나타나는 거대한 빈부의 차는 ‘사회’를 갈등의 장으로 만들었다.

사회사업의 주체는 단체와 사인(私人)을 불구하고 내지인이지만 그것을 향유하는 많은 사람은 조선인이다. 동인종(同人種) 동문(同文)이라 말하고 문명이 지나로부터, 반도로부터 유입된 것이 많다고 말하는 점에서 보자면 그 생활상태가 같지 않으면 안 되지만, 3천년의 역사와 지리 기타 관계까지 하 제법 괴리가 있다. 그 결과 우리들에게는 원할 가치도 없는 것이 조선인에게는 긴급한 사업이 되고 있다.¹⁹⁶⁾

위의 인용문은 재조일본인의 언급으로 재조일본인이 일방적으로 사회사업의 제공자가 되고 조선인들이 수혜자가 되는 상황을 말하고 있다.

2) 빈곤에 대한 인식과 ‘사회문제’ 인식

(1) 빈곤관의 변화와 그 내용

1920년대 초반에 일본은 본토뿐 아니라 식민지에 이르기까지 사회사업을 실시하였으며, 사회사업정책은 각지의 ‘사회문제’에 따라 다른 성격을 지니고 있었다. 이 때문에 정책 담당자들이 사회문제를 어떻게 파악하였는지 이 시기 사회사업정책의 기능과 성격을 살펴보는 데 필요한 부분이다 .

1921년에서 1926년까지 조선총독부 사회과장을 지낸 야지마 스기조(矢島杉造)는 “사회사업이란 세상에서 결여를 구하는 행동”이라 하였다.¹⁹⁷⁾ 조선총독부 체신국 관리인 고토(近藤確郎)는 “사회의 결함을 보충하고 병적인 사회를 치료하여 빈자로 하여금 보통 생활을 영위하도록 일정한 표준에 까지 인상시키는 것”을 사회사업이라고 하였다.¹⁹⁸⁾ 경성상업학교의 교원으로 근무하였던 야마모

196) 山本貫一, 1924.11 앞의 글

197) 《朝鮮社會事業》 矢島杉造 1923.5 〈會報の發刊に際して〉

198) 近藤確郎 1925.11 〈사회정책상으로 본 보험제도〉 《朝鮮社會事業》; 近藤確郎은 조선

토(山本貫一)라는 재조일본인도 “사회의 결함에 의하여 생겨나는 폐를 구제하는 것이 사회사업의 목적”라고 하면서 빈곤의 원인이 사회구조에 있다고 하였다.¹⁹⁹⁾ 이러한 인식은 적어도 사회사업정책을 담당했던 관리와 사회사업 관계자, 재조일본인에게서 공통적으로 나타났다. 일본의 초대 사회국장 다코 이치민(田子一民)이 1924년 경성에 와서 행한 강연을 살펴보자.²⁰⁰⁾ 이 행사는 관변단체인 조선사회사업연구회에서 개최하였고 많은 사회사업 관계자들이 참석하였다.

사회사업은 사회를 배경으로 한 사업이다. 가령 개인이 어떠한 빈곤 상태에 빠졌음에도 개인을 개인으로 보지 않고 사회의 일원인 개인으로서 보기 때문에 (중략) 빈곤은 사회기관의 책임이며 사회가 의무를 부담하지 않을 수 없는 시대로 나아가고 있는 것이다.²⁰¹⁾

위의 인용문들에 의하면 빈곤문제를 개인적인 태만과 낭비에서 발생하는 것이 아니라 “사회의 결함” 즉 사회구조적 원인에서 발생하는 문제로 보았다. 이러한 면에서 사회사업정책의 빈곤관은 빈곤을 개인의 나태와 낭비에서 비롯된 것으로 파악하고, 구제를 제한할 것을 주장한 이른바 ‘개인적 빈곤관’에서 달라진 부분이 있었다. 위의 인용문에서 개인을 ‘사회의 일원인 개인’으로 본다고 한 것은 사회와 개인의 관계를 설명하고 있는 것이다. 이 문제에 대하여 경무국장을 지낸 마루야마(丸山)가 1921년 5월 지방개량강습회에서 행한 강연을 살펴보자.

지금의 사회는 과거와 달리 사회조직이 복잡하고 상호 관계가 밀접하여 일부에서 일어난 일이 전체에 영향을 미치기 때문에, 사회의 불건전한 분자가 생기면 전체에 영향을 미친다. 때문에 사회의 책임으로 이와 같은 것을 예방하고 구제하는 것이 필요하다.²⁰²⁾

총독부 체신국 부사무관으로 근무하였다.

199) 《朝鮮社會事業》 山本貫一 1924.11 〈京城の社會事業, 一〉

200) 田子一民은 1908년 내무성에 들어왔으며 지방국 구호과장, 사회과장을 경유하여 1922년 사회국장으로 근무하면서 사회사업의 전개에 주도적인 위치에 있었다.

201) 《朝鮮社會事業》 生江孝之, 1924.7 〈兒童保護の精神と實題〉

위 인용문에서 사회는 상호연관성을 속성으로 하고 있어 사회 구성원의 문제가 곧 사회의 문제로 이어진다고 하면서, 유기체성과 전체성을 사회의 속성으로 설명한다. 이어 마루야마(丸山)는 ‘한 사람의 건강상 문제일지라도 사회 전체에 영향을 주기 때문에 사회는 열패자를 보호해야 한다’고 하였다.²⁰³⁾ 즉 부분의 문제는 전체의 문제로 이어져 개인의 불건전함이 사회의 위협으로 된다는 것이었다. 사회적 관계는 유기적이기 때문에 개별적 위험은 곧 전체로 이어진다는 생각은 사회사업의 실시를 뒷받침하는 논리로 유통되었다. 이처럼 사회사업은 개인과 사회의 관계 속에서 논리적 근거를 찾았다. 사회를 집합적인 사회가 아닌 개개인의 관계에 초점을 둔 유기적 사회로 파악하고 있었다. 다음을 보자.

(사회사업은-필자) 사회의 결함을 개선하고 예방을 하는 사업으로 그 동기를 따지지 않고 효과를 사회적으로 미치게 하는 것을 칭하며, 사회조직에서 발생한 사회병을 미연에 방지하고 또 이미 발생한 경우에 그것을 치료하는 사업을 의미한다. 사회연대책임의 관념으로 사회적 약자를 보호 향상시키고 또 그것이 발생하지 않도록 방지하는 사업을 칭한다.²⁰⁴⁾

위의 인용문에서처럼 사회사업은 사회의 유기체성을 기반으로 한 사회연대의 관념으로 위험을 예방하는 것이었다. 다음의 인용문은 조선사회사업연구회가 발행한 잡지 《조선사회사업》의 창간사이다.

밭을 가는 농부가 없고 옷을 짜는 직공이 없고 집을 지을 대공이 없어서 스스로 식량을 생산하고 집을 지어야 한다면 그 불편과 고통은 용이한 것이 아닐 것이다. 아이가 태어나도 산파가 없고 죽은 자가 있어도 은망옥(隱亡屋)이 없으면 어찌할까. 우리 자신이 산파나 은망옥이 되고 시부(屠夫)가 되어야 하는 곤란한 처지가 될 것이다.²⁰⁵⁾

202) 丸山鶴吉, 〈近代社會事業の趨勢〉《在鮮四年有余半》식민지 제국인물총서 25 ゆまに書房, 50쪽

203) 丸山鶴吉, 앞의 책, 50쪽

204) 《朝鮮社會事業》1926.2 〈社會事業其他文子の意義〉

인용문에 따르면 사회구성원은 각자의 의무와 역할이 있으며 사회는 상호간의 관계에 의하여 유지된다. 여기서 중요한 부분은 ‘사회’가 일상의 생활공간이라는 것이다. 사회의 위상에 관련하여 미즈노(水野) 정무총감의 언급을 보자. 그는 ‘사회사업의 완성을 기하기 위하여 가장 긴요한 것은 각각의 사람들이 사회 공동생활의 일원이라는 입장을 가지고 이해하는 것’이라고 하였는데²⁰⁶⁾ 여기서도 사회는 구성원들의 생활공간을 의미하였다.

이러한 맥락의 ‘사회’는 정치적·경제적인 영역과 상관없는 일상생활의 영역을 의미하는 것으로 이는 자유주의 이데올로기상의 ‘사회’와 유사하다.²⁰⁷⁾ 즉 사회를 정치권력이나 사회체제의 문제 경제구조의 문제와 관련이 없는 영역으로 바라보고 있었다. 《每日申報》의 한 기사에서 빈곤의 참상을 보도하면서 “이것은 정치의 죄라 함 보다 오히려 사회의 죄라 할 것이라” 한 언급은²⁰⁸⁾ ‘비정치적’ 사회라는 맥락에서 살펴볼 수 있다. 즉 이러한 발상에 따르면 빈곤으로 발생하는 여러 가지의 문제를 사회의 협력을 통해서 사회 자체에서 해결하는 것으로 흘러들어가기 쉬웠다. 또한 이에 따르면 조선총독부의 사회사업정책은 기부를 독려하고 사회 내에서 자발적 구제가 이루어질 수 있도록 하면서 책임을 지지 않는 태도로 이어질 수도 있었다.

(2) 조선의 ‘사회문제’와 사회사업정책의 현지화 문제

사회사업정책 도입기에는 조선총독부와 사회사업 관계자들 사이에서 조선의 사회문제는 무엇이며, 사회사업이 조선에 적합한지, 어떠한 사회사업을 해야 할 것인지에 관한 논의들이 있었다. 초대 사회과장인 야지마(矢嶋)는 “내지(内地)

205) 《朝鮮社會事業》〈發刊の辭〉1923.5

206) 《朝鮮》水野鍊太郎, 1921.6. 〈社會教化に於ける〉

207) 자유주의는 정치·경제·사회라는 3분법적 이해를 바탕으로 하여 사회를 이해한다. 정치는 국가와 관련된 영역이며 경제는 시장과 관련된 영역이며 국가, 시장과 직접적으로 관련되지 않은 일상생활의 영역이 바로 사회의 영역이다; 임마누엘 윌러스틴, 1994 『사회과학으로부터의 탈피』 창작과 비평사, 이에 관하여는 김현주 2007 논문 314쪽에서 참고.

208) 《每日申報》1927. 7.13 〈현대사회상 사회제도의 결함을 奈河〉

의 사회사업을 조선에 시행하는 것이 과연 적당한가”라며 사회사업의 실효에 대하여 의문을 표하였다.

구미의 사회사업을 곧바로 일본 내지(内地)에 행한다고 하는 것이 적당한 것인가 하는 것과 같이 내지(内地)의 사회사업을 조선에 시행하는 것이 과연 적당한가는 충분히 의논할 여지가 있다. 특히 조선에서는 아직까지도 가족제도가 상당히 강하게 남아 있어 사회사업은 독창적으로 진행하지 않을 수 없다.²⁰⁹⁾

이러한 그의 의문에는 ‘조선에서는 가족제도가 여전히 구호기능을 하고 있는’ 등 사회상태와 사회조직 상에서 서구, 일본과 다르다는 판단이 있었다. 그는 이러한 ‘차이’를 무시하고 일본의 제도를 조선에 도입하는 것이 타당한지, 일본의 사회사업이 조선사회와 정합적인지에 관하여 부정적인 입장을 가지고 있었다. 그의 이러한 판단에는 사회사업정책의 대상이 되는 조선과 일본의 사회문제가 다르다는 생각이 근거가 되었다.

사회운동과 노동운동은 프로레타리아 계급의 발생에 기인하며 산업혁명과 구주 전란이 일어난 이래 각종 사회문제가 발생하고 있다. 조선의 사회조직, 경제조직은 구미에 비해서는 물론 내지에 비교해서도 정도의 차이가 있다. 때문에 구미, 내지와 조선의 양상은 다르며, 곤란한 사회문제는 발생하지 않고 있다²¹⁰⁾

위의 인용문은 일본과 서구에서는 산업혁명, 노동계급의 문제 등의 이른바 자본주의 산업화에 대한 부산물로 발생한 문제들이 있지만, 조선은 사회조직의 차이, 경제조직의 차이 때문에 아직 “곤란한 사회문제”가 발생하지 않고 있음을 말하고 있다. 그렇다면 조선에서 사회문제는 무엇이었는지 다음을 살펴보자.

조선에는 방빈(防貧)이라고 하는 것도 비상하게 중요한 임무가 아닐 수 없지만 각종의 방면에 최하급의 자가 상당히 많은 상태에 있기 때문에 구빈(救貧)의 방면에 최대한 힘을 다할 필요가 있다고 생각한다. (중략) 다수 하층인의 노동력

209) 《朝鮮社會事業》 矢嶋衫造, 1923.5 〈會報の發刊に際して〉

210) 《朝鮮社會事業》 〈發刊の辭〉 1923.5

이 항상 남지만 그 노동력을 자금화 할 수 없는 현상으로, 생활이 비상하게 위협받고 있다. 이들에게 일을 주고 생활의 근거를 확립하도록 방법을 강구하는 것이 조선 사회사업의 급무이다. (중략) 조선의 사회사업은 산업장려의 근거로 까지 느껴진다.²¹¹⁾

야지마(矢嶋)는 조선의 사회문제는 “다수 하층인의 노동력이 항상 남아도는”, “노동력을 자금화 할 수 없는” 상황으로 절대 다수의 절대 빈곤이 주가 된다고 하였다. 이 때문에 현재 조선에 도입한 ‘방빈’책이 부정합하며 조선은 절대 빈곤자가 절대 다수로 구빈책이 오히려 시급하고 조선 사회를 개발하는 것이 더욱 중요하다고 주장하였다. 한 논자는 생산시설이 없이 구직자만 우글거리는 경성을 ‘실업자의 묘지’라 하면서 조선은 사회 자체가 구제 되지 않으면 안 되는 형편이라고 하였다.²¹²⁾ 야지마가 비판하고 있던 방빈책은 도시의 빈곤생활자를 위한 구제시설로 예를 들자면 직업소개사업, 노동자숙박소, 공설시장 등이 있었다. 1910년대부터 조선총독부 내무국에서 잔뼈가 굵은 그는 일본에서 실시되고 있는 사회사업이 내무성 출신 관료들에 의하여 직수입 되는 것에 비판적이었다²¹³⁾.

211) 矢嶋衫造, 1923.5 위의 글.

212) 《朝鮮社會事業》山本貫一, 1924.11 〈京城に於ける社會事業, 一〉

213) 잠시 구빈과 방빈에 대하여 언급을 하고 넘어가도록 하자. 방빈(防貧)은 1920년대 사회사업의 실시와 함께 등장한 정책적인 용어로 계층의 하강을 막거나 상승시켜 빈민의 발생을 미연에 방지하는 것을 말하며, 구빈(救貧)은 최하층에 있는 사람들을 구제한다는 것이었다. ‘구빈에서 방빈으로’는 사회사업을 상징하는 구호처럼 쓰였으며 앞 시기의 구제사업과의 차이를 상징하였다. 주지하는 바와 같이 쌀소동 이전에 일본의 구제사업은 제한적 구제관을 바탕으로 하여 노동능력이 없는 자만을 제한적으로 구제하고, 구제의 외부에는 근면윤리를 보급하는 것이었다. 그러나 이러한 방식으로 더 이상 도시빈민 문제에 대처할 수 없게 된 시대 상황에 따라 쌀소동 이후 본격적으로 사회사업이 실시되었다. 즉 노동을 함에도 불구하고 빈곤한 “땀 흘리는 빈민”에 대한 대책을 강구한다는 것이 방빈의 요체였고 이들의 생활의 불편함을 완화시키는 시설들이 도시부에 설치되었다.

2. 사회사업 행정기구와 외곽단체의 설치

1) 내무국 사회과(社會課)의 설치와 업무

(1) 사회과의 행정범위와 조선·일본 간의 비교

㉠ 사회과 업무를 통해 본 사회사업행정

조선총독부는 사회과 출범을 앞둔 1921년 6월에 기관지인 《朝鮮》을 ‘사회교화사업호’로 꾸몄다. 특집호에는 조선 전통 구제제도에 대한 정리, 선교사 자선사업의 연혁과 현황, 재조일본인이 경영하는 시설에 대한 소개, 기호지방 기독교의 대표주자인 신흥우(申興雨) 등 조선인들의 의견, 현재 조선총독부가 수행하고 있는 사회사업에 대한 소개 등이 담겨 있다. 이 특집호는 사회사업정책을 시작하면서 정책의 원칙을 천명하고 기존의 구제사업의 성과와 현황을 정리하고 조야의 의견을 모은다는 의의를 지니고 있었다. 잡지의 가장 앞에 제한적 구조주의와 근면주의를 요체로 한 ‘실제적 사회구제사업의 10훈’을 배치한 것은 사회사업정책의 원칙을 재확인한 것이라 풀이된다.

조선총독부는 1921년에 7월에 사회과를 설치하였다. 관제를 개정하여 기존의 내무국 1과는 지방과로, 2과는 사회과로 하였는데,²¹⁴⁾ 사회과는 ‘시운의 추세와 공히 사회적 시설은 점점 그 필요를 감하게 됨’에 따라 ‘사회사업에 관한 사무’를 관장하는 조직으로 특설되었다.²¹⁵⁾ 〈표 2-1〉을 통하여 사회과의 업무를 살펴보자.

214) 《朝鮮總督府官報》 2689호, 1921.7.27. 훈령 제45호 「朝鮮總督府事務分掌規程中左ノ通改定ス」

215) 朝鮮總督府, 1935 《施政25年史》 514쪽

〈표 2-1〉 1920년대 사회과 업무 분장

업무규정 날짜	부서 명칭	담당 업무	변동 상황
1919.12.29	내무국 제2과	1. 지방단체와 공공조합에 관한 사항. 3. 구휼과 자선에 관한 사항. 4. 제생원에 관한 사항	2. 부동산에 관한 사무' 삭제
1921.7.27	내무국 사회과	1. 진휼 및 자선에 관한 사항 2. 사회사업에 관한 사항 3. 지방개량에 관한 사항 4. 향교재산 관리에 관한 사항 5. 수리조합에 관한 사항	사회과 신설
1924.12.25	내무국 사회과	1. 진휼 및 자선 2. 사회사업 3. 지방개량 4. 향교재산 관리 5. 수리조합 6. 제생원 및 감화원 7. 내외 사정의 소개	6. 제생원 및 감화원(신설) 7. 내외사정의 소개 이관 (←문서과)
1926.6.14	내무국 사회과	1. 진휼 및 자선 2. 사회사업 3. 지방개량 4. 향교재산 관리 6. 제생원 및 감화원 7. 내외사정의 소개	5. 수리조합 이관(→식산국 토목과)

출전 : 《朝鮮總督府官報》

3·1운동 이후 조선총독부 수뇌부가 교체된 후인 1919년 12월 29일 사무분장 규정 개정을 통하여 '2. 부동산에 관한 사무'가 삭제되었고, '지방단체와 공공 조합에 관한 사항, 구휼과 자선에 관한 사항, 제생원에 관한 사항'으로 근면윤 리 보급을 포함한 '구제'의 영역을 중심으로 업무가 정리되었다. 1921년 7월 27일 사회과가 설립되면서 업무가 〈표 2-1〉과 같이 규정되었다. 1924년 12월 25일 사무분장규정 개정 때 '제생원, 감화원'과 '내외 사정의 소개'가 추가되었 다. '내외 사정의 소개'는 문서과에서 사회과로 이관되었다. '수리조합에 관한 사항'은 1926년 6월 14일 개정에 의하여 식산국으로 이관되었다.²¹⁶⁾

1920년에서 1926년까지 사회과의 인원은 평균 13명 정도였으며, 과장(사무 관)과 2명~3명 정도의 촉탁, 속(屬)으로 구성되었다. 1920년대에는 조선인 관리 들이 2~3명 정도로 앞 시기에 비하여 조금 증가한 것이 눈에 띈다. 이중 이각 종은 1921년에서 1930년까지 1927년을 제외하고 촉탁으로 일을 하였다.²¹⁷⁾ 윤

216) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》 163쪽; 1926년 산미증식갱신계획이 실시 되면서 사회과에서 행하고 있던 것을 이관한 것이다.

치호는 그의 일기에서 이각종을 “조선총독부의 부로커라” 평가하였는데, 이각종이 조선인 자산가의 사회사업 참여를 독려하는 역할을 한 것으로 보인다.²¹⁸⁾

업무를 통해 보건대 사회과는 “사회적 시설”을 전담하는 부서로 1920년대에 대두된 사회문제에 대한 물심양면의 대책을 담당하도록 하였다. 사회과는 종래의 제한적 구제와 3·1운동 이후 도입된 도시노동자를 대상으로 한 경제보호사업과 사회문제에 대한 정신적 대응까지를 포함한 업무를 담당한 행정부서였다. 사회교화는 사회문제에 대한 “적극적인”인 대응방법으로 정신의 영역을 관리하는 것이었다. 이제 각종 업무에 대하여 살펴보도록 하자.

첫 번째로 구제는 업무 규정 상 ‘구휼 및 자선’으로 종래 제 2과의 업무였던 것이다. 이재민구호, 궁민구호, 행려병인 구호사업 등 총독부가 ‘일정한 재정’을 통하여 수행한 사업이다. 이 영역은 전통시대부터 계속된 장기 지속적인 것이었는데, 1910년대 일정한 재정과 규정을 통하여 제도화 되어 식민지 시대 내내 구제가 이루어졌다. 1922년 ‘露國避難民救濟’ 등 임시적인 구제사업도 여기에 포함되었다.

두 번째로 1920년대 새로 도입된 경제보호사업을 주로 지칭한다. 경제보호시설은 방빈적 복리시설, 일반 사회사업 등으로 다양하게 불리었다. “구주대전의 영향으로 물가가 등귀하여 중산 이하의 자의 생활압박이 심하여 이에 대한 대책”으로 도(道)와 부(府)가 주관하고 관리한 사업이다. 구체적 시설로 공설시장, 공설전당포(公設質屋), 인사상당소, 노동숙박소, 공설세탁장, 공설욕장 등이 있었다.²¹⁹⁾ 이외에 1920년부터 우량한 사설 사회사업 기관에 대한 보조가 시설되었다. 또한 이것과 1922년부터 간간히 내려진 사설 사회사업기관에 대한 하사금에 대한 관리를 하는 것도 사회사업에 관한 사무였다.²²⁰⁾

세 번째로 위의 <표 2-1>의 업무분장에 따르면 사회교화에는 ‘향교재산관리’, ‘지방개량’과 1924년에 신설된 ‘내외사정의 소개’가 해당된다. 지방개량사

217) 이각종 외에 조선인 관리들은 韓喬(1921년, 촉탁), 金曦榮(1921년, 속), 洪祐崇(1921~22년, 속) 李台用(1923년, 촉탁), 金明淵(1924년, 속), 文熙和(1924년, 속) 朱碩均(1925~25년, 속), 文熙相(1925, 속)이 있었다; 조선총독부 《職員錄》(국사편찬위원회 DB)

218) 윤치호, 김상태 편역, 2001 《윤치호 일기》 역사비평사, 221쪽

219) 《施政25年史》 525쪽

220) 《施政25年史》 524쪽, 527쪽.

업은 구체적으로 우량(優良)부락에 보조금을 교부하는 사업, 모범부락의 실황을 활동사진으로 촬영, 교화선전 자료를 제공하는 사업, 강연회·강습회 개최, 내지 시찰 등이 있었다. ‘내외사정의 소개’는 지방개량의 한 방법으로 활동사진반의 활동을 통하여 이루어졌다. 활동사진반은 1920년 4월 조선의 실정을 필름으로 촬영하여 조선을 내외에 소개하고 일본의 문화시설을 촬영하여 조선에 소개하여 조선과 일본의 상호 이해를 높일 목적으로 설치되었다. 조선총독부는 영화를 통한 교화가 사회교화와 노동자 수급관계 방면에 효과를 거두고 있다고 판단하여, 1930년부터 일반 상설관 등에도 제공하여 민중교화와 오락향상에 활용하였다.²²¹⁾ 사회교화에 활용할 목적에 따라 문서과에서 사회과로 이관한 것으로 보인다.²²²⁾ 또한 조선총독부는 1920년 6월 부령으로 「郷校財産管理規則」을 제정하여 향교재산의 수입을 문묘유지와 사회교화사업 시설에 사용하게 하였다.²²³⁾ 예를 들어 1927년에 설치된 경남사회사업협회의 재정의 경우 향교재산의 수입과 기부금으로 이루어졌다.²²⁴⁾ 그리고 조선총독부도서관을 비롯한 도서관에 관한 사항, 은사기념과학관, 청년단체 지도도 사회교화 행정에 속하였다.²²⁵⁾

마지막으로 감화원(感化院)에 관한 사항이다. 조선총독부는 1923년 9월 3일 공포된 「조선감화령」에 의하여 설립된 불량아·부랑아를 수용하는 시설을 설립하였다²²⁶⁾ 감화구제사업은 현재의 용어로 말하자면 비행소년에 대한 구호사업이다. 감화원에는 8세 이상 18세 미만의 고아들로 “불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있으며 적당한 친권을 행할 자가 없는 자”들을 수용하였다.²²⁷⁾ 이 시설은 1935년 조선총독부가 발간한 《施政25年史》에 사회교육사업, 즉 사

221) 《朝鮮總督府キネマ》植民地社會事業關係資料集(朝鮮編) 34권, 179~180쪽

222) 교화영화에 대하여는 김정민, 2009 〈조선 총독부 내무국 사회과의 교화 영화 정책 출현 배경에 관한 고찰〉《한국문학연구》37집 참고.

223) 《施政25年史》518쪽.

224) 《朝鮮社會事業》1927.4 〈社會時報-慶南社會事業協會の設置〉

225) 《施政25年史》514~519쪽.

226) 《朝鮮總督府官報》3319GH, 1923.9.3. 제령 제 12호 「朝鮮感化令」

227) 일제시기 ‘불량’ 청소년 문제에 대해서는 소현숙, 2010 〈경계에선 고아들-고아문제를 통해 본 일제 시기 사회사업과 공공성〉《식민지 공공성-실제와 은유의 거리》; 2015 〈식민지시기 “불량소년” 담론의 형성〉《사회와 역사》107호 참고.

회교화사업으로 분류되어 있다.²²⁸⁾

(대) 조선과 일본 사회사업 행정의 비교

다음으로 일본의 사회국 업무와 조선총독부 사회과의 업무를 비교해보자. 일본은 1920년 8월 23일 칙령 285호로 내무성 관제를 개정하여 사회국을 설치하고, 1922년에는 내무성의 외국으로 승격시켰다.²²⁹⁾ 사회과가 외국으로 된 것은 사회행정에서 노동문제의 비중이 커졌음을 의미한다. 당시 일본에서 노동문제는 ‘쟁의’로써 일반 행정이 아닌 경찰행정에서 취급되었고, 노동자보호는 농상공무성이 담당하고 있었다.²³⁰⁾ 1차 세계대전의 전승국으로 국제연맹의 상임이사국이자 ILO(국제노동기구)의 이사국으로 된 마당에 노동문제 전담부서가 없다는 것은 문제가 될 수 있었다. 이에 따라 일본은 사회사업과 노동정책을 담당할 부서로 사회국을 내무대신 산하의 외국으로 설치하였다. 다음은 일본 사회국(외국)과 조선총독부 사회과의 업무를 비교한 표이다.

〈표 2-2〉 조선총독부 사회과 업무와 일본 내무성 사회국 업무 비교

조선총독부 사회과	내무성 사회국	
	내무성의 내국 시절 업무	외국으로 승격 후 추가된 업무
1. 진흥 및 자선 2. 사회사업(신설) 3. 지방개량 4. 향교재산 관리(신설) 5. 제생원 및 감화원 (감화원, 1924년 신설) 6. 내외 사정의 소개 (1926년 추가)	제1과 - 이재구조, 공민구조, 기타 진흥 구제 - 군사구조 - 직업소개, 수산사업 기타 실업의 구제와 방지 - 기타 다른 부과에 속하지 않는 사회사업 제2과 - 감화교육 기타 아동보호 - 공제조합, 소액융통시설에 관한 사항 - 민력함양에 관한 사항 - 사회교화에 관한 사항.	1과, 2과 업무 이관 + 노동문제 - 노동쟁의 조사 사항 (←내무성 경보국) - 노동자보호에 관한 사항 (←농상공부 공무국) - 선원의 보험에 관한 사항 (←체신성 管船局) - 국제노동에 관한 사항 (←외무성 조약국) - 노동통계에 관한 사항 (←국제원)

228) 《施政25年史》 516~517쪽

229) 大霞會 編, 《內務省史》 3권,

230) 大霞會 編, 《內務省史》 3권, 392쪽

출전 : 大霞會 編, 1981 《內務省史》 1권 原書房 371, 392쪽

동시기에 조선에서는 도시 빈민으로 구제를 확대하고 자선사업에 대한 보조금을 늘리고 사회교화를 실시한 반면에 일본 본토에서는 노동문제를 중심으로 한 사회문제에 대한 대응하는 방향으로 나아갔다. 또한 일본의 사회사업은 노동문제를 현안으로 하면서 사회보험을 제도화 하는 방향으로 나아갔다.²³¹⁾

일본과 조선에서 사회사업행정으로 사회교화사업이 추진된 것은 공통적이었다. 일본 정부는 물가 앙등으로 인한 생활난이라는 경제문제와 다이쇼데모크라시기의 사상적 동향에 대응하기 위하여 물심양면에 걸친 대책이 있어야 한다고 행각하였다. 사상문제에 대응하기 위하여 민력함양운동과 청년단 조직 사업 등을 실시하였다.²³²⁾ 사회교화는 1927년 이후 사회행정에서 교육행정으로 즉 내무성이 외국 사회국에서 문부성으로 이관되었는데,²³³⁾ 이로써 일본의 사회사업은 노동행정과 실업, 질병 등 위험에 대비하는 보험제도와 종래의 구제제도를 근간으로 하는 체계로 되었다. 그리고 이와 같은 제도 개편과 논의를 바탕으로 하여 1932년에는 구호법이 공포되어 홀구규칙 체제를 대체하였다.

(2) 도(道)와 부(府)의 사회사업행정과 그 내용

㉾) 도와 부의 사회사업 행정기관

도·부·군 등의 단위에서도 사회사업정책이 실시되었다. 통상 지방행정단위에서도 내무 관계 부서에서 사회사업을 담당하였는데, 이는 구제에 관한 사무가 내무의 영역에 자리를 잡았음을 의미한다. 사회과와 지방의 사회사업 행정기관

231) 1920년대 이후 일본에서는 사회정책이 노동정책과 동일시되었다. 1890년에서 1910년대에 사회정책이라고 하였을 때에는 빈곤문제와 노동문제를 포함하는 것이었으나, 1920년대 이후 사회정책=노동정책으로 전환되었고 사회복지와 다른 정책 범주를 구성하였다; 다케가와 쇼고 저, 김성원 역, 1999 《일본의 사회정책과 복지국가론》 인간과 복지, 38~43쪽

232) 大霞會 編, 《內務省史》 377~381쪽

233) 大霞會 編, 《內務省史》 398쪽

은 지도·감독의 관계에 있었다. 사회과는 집행기관이 아닌 사업을 기획·감독하는 단위였고, 사업의 실 집행은 지방행정 단위에서 수행하였다.²³⁴⁾ 본부 사회과의 지도·감독 사항은 도지사회의나 내무국 단위의 회의를 통하여 전달되었다.

조선총독부는 도의 내무부에 사회과를 설치하고자 하였으며, 1921년부터 1924년까지 6개의 도에 사회과가 설치되었다. 1922년 평안남도, 1923년에는 경상북도, 전라북도 함경북도, 1924년에는 함경남도, 경기도의 내무부에 사회과가 설치되었다.²³⁵⁾ 부의 경우 경성부 내무과에 사회계를 설치하였고 다른 지역에서는 내무과나 공영과(公營課)에서 사회사업을 담당하였다.²³⁶⁾ 그런데 1924년 행정정리를 계기로 도 사회과는 폐지되었고 다시 지방과에서 사회사업 업무를 담당하였다. 이어 1924년 10월 22일 「朝鮮地方待遇職員令改定」에 의하여 지방 사회사업에 관한 사무를 담당하는 사회주사(主事)와 사회서기(書記)를 설치하였다.²³⁷⁾ 다음은 1922년에서 1926년까지 도 사회사업 담당직원의 상황을 정리한 것이다.²³⁸⁾

〈표 2-3〉 1922년~1926년 도 사회사업 담당 직원 (숫자 단위 : 명)

	1922	1923	1924	1925	1926
경기	사진기수 2	사회주사1사 진기수1	사회과 7	사회서기 1 사진기수 1	사회서기 1 사진기수 1 사회주사 1
강원	0	교화주사 1	교화주사 1	교화주사 1	0
경남	0	0	0	0	0
경북	0	사회과 6	사회과 6	0	사회주사 1
전남	0	0	0	0	0
전북	0	사회과 4	사회과 5	0	0
충남	0	사진기수 1	사진기수1	지방개량사무1 사진기사1	사진기수1
충북	0	0	0	0	0
평남	사회과 3	사회과 5	사회과 6	0	0

234) 《朝鮮社會事業》山本貫一 1924.12 〈京城に於ける社會事業 - 二〉

235) 조선총독부 《職員錄》(국사편찬위원회 DB)

236) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》 66~68쪽

237) 《朝鮮總督府官報》 3662호 1924.10.22. 칙령 248호 「朝鮮地方待遇職員令中改正」

238) 조선총독부 《職員錄》(국사편찬위원회 DB)

평북	0	0	0	활동사진기수 1 지방개량사무촉탁 1	활동사진 기수 1
함남	0	0	사회과 6	0	0
함북	0	사회과 3	사회과 4	0	0
황해	0	0	0	0	0
계	5	22	35	7	6

출전: 직원록 자료, 한국사데이터베이스

* 사회과가 설치된 것은 사회과 + 숫자로 표시.

위의 표를 통하여 사회사업 부서의 구성 상황을 보면 경기 등 6개 지역에서 1924년 까지 사회과가 설치되었고, 경남, 전남, 충북, 황해도의 4개도에서는 사회과는 물론이고 전담 직원이 파악되지 않는다. 충남은 1923~24년까지 사진기수를 두었으며 1925년에는 지방개량사무원을 두었다. 평북에서도 1925년부터 활동사진기수와 지방개량 사무촉탁을, 강원도는 교화주사를 두었다. 명칭은 제각각이었지만 교화, 지방개량, 활동사진에 관한 사무를 담당했던 것이 확인된다.

(ㄴ) 도와 부의 사회사업 행정의 범위와 내용

다음으로 도와 부의 사회사업 행정의 내용을 살펴보자. 다음은 1921, 1924, 1926년의 도·부 사회사업을 정리한 것이다. 1924년과 1926년은 《朝鮮地方財政要覽》을 참고하였다.²³⁹⁾

〈표 2-4〉 1920년대 중반 도, 부 면의 사회사업 업무

	도	부	면	지정면
1921	· 구제 - 흉검구제비 - 구료사업 - 행려병사인 취급	1. 구제 - 행려병인구호소 2. 경제보호사업 - 공설시장	.	.

239) 《조선지방재정요람》에는 각도와 부의 사회사업 지출 항목과 금액이 적혀있으며 위의 표의 내용은 그것을 총합한 것이었다. 즉 모든 행정단위에서 동일하게 실시된 것이 아니라 한 지방에서 실시된 것은 모두 기입하는 방식으로 요람이 구성되어 있다.

	<ul style="list-style-type: none"> - 유기아 보호 2. 경제보호사업 <ul style="list-style-type: none"> - 공설시장 - 노동자숙박소 - 직업소개소 - 간이식당 보조 3. 사회교화사업	<ul style="list-style-type: none"> - 공설욕장/이발소 - 공설공동세탁장 - 노동자숙박소 - 인사상담소 - 아동상담소 		
1924	<ul style="list-style-type: none"> - 사회교화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 강습선전, 우랑단체, 청년단 등 지도 보조, 사회교화, 도서관, 신사, - 공설시장 등 각종 사회사업 보조 - 구휼 	<ul style="list-style-type: none"> -경제보호사업 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회사업비, 간이식당, 공설욕장, 공설세탁소, 인사상담소·직업소개소, 공설식당·공설숙박소, 공설시료소·아동상담소 -사회교화비 	사회사업비	사회사업 및 지방개량 <ul style="list-style-type: none"> - 공설욕장비, 공설세탁장비, 주택비, 행려병사인 수용소비, 공회당비, 신문게시장비, 도서관비
1926	<ul style="list-style-type: none"> - 사회교화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방개량, 지방개량보조 ▶▶ 흥풍회, 시찰비, 제미회, 보전회, 고적보존회, 사회교화, 구제사업, 신사비, 부면 사회사업비 -진료비 -구휼 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제보호사업 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회사업비, 공설욕장, 공설세탁장, 인사상담소·직업소개소·공설식당·공설숙박소·공설시료소·아동상담소 - 사회교화비 	사회사업비	사회사업 및 지방개량 <ul style="list-style-type: none"> - 주택비, 공원비, 공회당비, 신문게시장비, 도서관비

출전 : 《朝鮮》, 〈全鮮社會事業及び救濟施設一覽〉 1921.6 311쪽 ;

조선총독부 내무국 《朝鮮地方財政要覽》 1924, 1926년판

〈표 2-4〉에서 확인할 수 있듯이 ‘사회사업이라는 동일한 간판’을 걸었음에도 도와 부의 사업내용은 달랐음을 확인할 수 있다.²⁴⁰⁾ 부의 사회사업은 경제보호사업에 집중되었다. 이는 경제보호시설이 도시의 빈민, 노동자를 구제하는 용도로 설치되었기 때문이다. 부의 경우 1921년에는 사회교화 항목이 부재하며 1924년에 사회교화비가 항목으로 등장하였다. 1924년의 《朝鮮社會事業要覽》에 도서관이 등장한 것으로 보아, 부 단위 사회사업은 도서관 운영 관리 정도로

240) 《朝鮮》 神尾式春, 1928.1 〈朝鮮に社會事業〉

추정된다.²⁴¹⁾ 면 단위의 사회사업은 부재하다시피 했으며 지정면의 경우에 사회사업시설이 일부 있었다.

〈표 2-4〉의 내용을 보면 도와 면과 같은 농촌지역에서는 사회교화-지방개량 사업이 중심을 이루었으며, 위의 표에서 확인되는 사회교화사업의 항목은 다채롭기 까지 하다. 1924년에 사회교화의 하부 항목에 “강습선전, 우량단체, 청년단 등 지도보조, 사회교화, 도서관, 신사”가 있으며, 1926년에는 지방개량 ⇨ 지방개량보조의 하부 항목에 “홍풍회, 시찰비, 제미회, 보전회, 고적보존회, 사회교화, 구제사업, 신사비, 부면 사회사업비”가 항목으로 열거되어 있다. 도의 사회사업은 사회교화의 업무가 다양하고 비중도 높았으며 지방개량, 우량단체에 대한 보조에서 신사(神寺)에 대한 보조비에 이르기까지 폭넓은 사회행정으로 이루어졌다. 용법상 도의 사회사업행정에서 지방개량은 사회교화와 같았던 것으로 보인다. 위의 표에서 확인되는 바와 같이 지방개량의 하부 영역에 사회교화가 배치되기도 하였고, 사회교화사업 내에 지방개량사업이 하부 영역으로 배치되기도 하였기 때문이다.²⁴²⁾ 다음은 경기도 내무국장의 언급인데, 도와 부의 사회사업 양상을 보여주고 있다.

종래 사회사업은 경성과 인천에서는 부 당국이 열심히 경영하여 왔고 또 그 위에 민간에서도 유력한 단체가 조직되어 상당한 실적을 이루었음으로, 도에서 직접으로 경영할 일도 없고 또는 필요도 없었다. 다만 이들 우월한 단체와 사업에 대하여 될 수 있는 데까지 지도와 편의를 주며 또한 예산이 허락하는 범위 안에서 보조금을 교부하여 원조해왔을 뿐이다. 그러나 군부(郡部)지방에서는 일반 민도의 정도가 열고 또한 사회사업 같은 것을 적당히 조장·발전시킬 기관이 없는 관계상 도가 직접으로 제반 시설을 하게 된다. 그러나 점차 질실강건(質實剛健)의 기풍이 양성되어 감을 따라 당국에서 하등의 간섭을 하지 아니해도 각종의 단체를 조직하여 민풍교화의 실적을 일우는 지방이 나타나는 것은 매우 경하할 현상이다.²⁴³⁾

241) 경성부립도서관, 경성도서관, 만철경성도서관, 인천부립도서관의 4개가 있었다: 조선총독부 사회과, 1924 《朝鮮社會事業要覽》 249~252쪽.

242) 조선총독부 사회과가 발행한 《朝鮮社會事業要覽》 등이 총람, 요람류와 《施政25年史의》 정리 방식을 보면 사회교육(사회교화)의 하부 항목에 지방개량이라는 명목이 나열되어 있음을 확인할 수 있다.

243) 《每日申報》 1924.4.12. 〈신년도 사회사업-경기도 衫사회과장 담〉

경성이나 인천과 같은 부 지역은 민간단체 즉 자선단체가 조직되어 있어서 보조금을 지급하고 지도를 하면 된다는 것이다. 부 지역에서는 사회사업의 자선단체를 지도 감독하고 공영으로 부에서 시설을 일부 설치하였다. 조선총독부는 종교단체나 유지들이 운영하고 있는 자선사업을 지도 감독하면서 사회사업화 시키는 방식을 취하고 있었다. 1924년에 경기도에서 보조금, 은사금을 지급 받은 단체는 화광교원, 구세군 육아홈, 겸창보육원, 불교자제회, 향상회관, 조선 사회사업연구회, 경성구호회, 천주교 유아원, 경성보린원, 경성보육원이었고 모두 경성에 소재지를 두고 사업을 하였다.²⁴⁴⁾ 인천에서 사회사업을 하고 있는 단체로 인천불교자비원과 인천조선인자선회²⁴⁵⁾, 인천자비회, 천주교 부속고아원의 4개 단체가 있었다. 이러한 단체들은 경성과 인천의 사회사업의 주력을 이루고 있었다. 이에 비하여 군은 “사회사업 같은 것을 적당히 조장 발전시킬 기관이 없는 관계”로 당국에서 직접 단체를 조직하였다고 한다.

지금까지 본부와 도·부 단위에서 사회사업행정의 업무에 관하여 살펴보았다. ‘사회사업’은 구제, 경제보호시설(사회사업)과 사회교화의 3개의 영역을 포괄하고 있었다. 부에서는 경제보호사업이 실시되었고 도에서는 사회교화사업이 주로 실시되었음을 알 수 있다. 그런데 부의 규모가 작았고 대부분이 농촌이었던 조선의 특성상 사회교화사업의 비중이 컸음을 예상할 수 있다.

2) 사회사업정책의 재정

다음으로 사회사업 재정에 대하여 살펴보자. 다음의 <표 2-5>는 1921년의 본부, 도, 부 그리고 민간의 사회사업 재정을 정리한 것이다. 1921년에 한정되

244) 1936년 명진사 추가, 경성구호회 제외

245) 인천조선인자선회를 경영하였던 정치국(丁致國)은 1899년 大韓協同汽船會社의 대표였고 1916년부터 1917년 경기도지방토지조사위원회 1919~1920년 인천부 참사, 1921년, 23년 주식회사 조선인촌(朝鮮人村)의 감사, 인천미두취인소의 감사로 활동하였으며 1919년 인천금융조합장 역임, 1920년 인천부협회와 인천부학교평의회에 당선되었고 경기도 평의원으로 임명되었다; 한국사데이터베이스DB

어있으나 구제, 경제보호사업, 사회교화로 분류하여 조사한 자료로 사회사업정책 실시 초기의 재정 상황에 대하여 살펴볼 수 있다. 1921년경은 조선사회의 민족운동의 열기가 여전히 뜨거웠고 이에 대응하여 조선총독부가 사회사업정책 막 실시하면서 많은 선전과 담론이 쏟아져 나왔던 때였다.

〈표 2-5〉 1921년 사회사업 재정 (단위는 圓)

		본부	도	부	계	민간
구제	이재구조	39,000	91,859	216	131,075	0
	고빈아 양육	68,610	1,550	1,913	72,073	70,800
	맹아교육	30,000	0	0	30,000	2,827
	아동상담소	0	0	2,175	2,175	0
	빈민구조	19,500	2,000	1,533	23,033	15,866
	빈민의료	93,727	21,555	210	115,492	218,499
	나병환자 수용	19,172	0	0	19,172	85,380
	출옥인 보호	10,000	0	0	10,000	19,649
	행려병인 사망인 취급	27,450	13,486	12,588	53,524	17,882
	계	307,459	130,450	18,635	456,544	430,903
사회교화	사회교화사업	3,500	212,077	3,000	218,577	0
경제보호사업	공설시장	0	4,000	24,955	28,955	0
	공설욕장 이발소	0	0	4,200	4,200	0
	공설전당포		15,000	0	15,000	0
	노동숙박소와 인사상담소, 직업소개소	0	8,526	13,240	24,266	3,500
	인보사업	2,000	0	0	2,000	7,500
	계	2,000	27,527	42,395	74,421	11,000
용도미정		21,900	2,500	2,000	26,400	0
계		334,859	372,554	66,030	775,942	441,903

출전 : 《朝鮮》 1921.6 〈全鮮社會事業及び救濟事業施設一覽〉

* 중앙과 도, 부의 사회사업비는 1921년 예산, 민간은 1920년 지출을 기준 작성.

지출의 크기를 보면 본부는 구제에 절대적으로 재정을 투하하였다. 도는 사회교화 ⇨ 구제 ⇨ 경제보호사업의 순으로, 부는 경제보호사업 ⇨ 구제 ⇨ 교화의 순으로 지출하였다.

조선총독부 사회사업정책의 각 영역인 구제, 사회교화, 경제보호사업에 대한 지출을 살펴보자. 조선총독부는 구제에 가장 큰 지출을 하였다. 그런데 규모면

에서 민간과 별 차이가 없음이 주목된다. 민간의 구제부문에 대한 지출은 시료(施療)에서 가장 컸으며 나환자 구제까지 포함하면 시료 부문은 거의 민간이 장악을 하고 있었다고 해도 과언이 아니다. 즉 시료(구료)에 있어서 조선총독부는 선교사에게 절대적으로 의존하고 있었다. 또한 서구선교사들은 빈민구제보다 시료에 투자하고 있음도 확인할 수 있다. 사회교화사업은 ‘사회사업’ 전체 재정의 27%이상의 비중을 차지하였다. 도에서 가장 많이 지출을 하였는데 도의 교화사업 재정은 총독부 전체 사회교화사업의 90% 이상을 차지하였다. 조선총독부가 1920년대에 들어서 떠들썩하게 선전한 경제보호사업은 사회사업 재정의 10%를 정도 차지하였다. 신문지상에 경제보호사업에 대한 수많은 기사가 쏟아졌던 것에 비하면 미미한 비중이었다. 민간 중 경제보호사업의 지출은 화광교원(和光敎園)이 유일한데 재정은 3,500원이다. 화광교원은 1920년에 일본 불교 종파인 정토종에 의하여 설립된 사회사업 시설로 일본 불교는 조선총독부의 사회사업정책에 적극적으로 화답한 세력이었다.²⁴⁶⁾

다음으로 《조선지방재정요람》을 통하여 도와 부의 사회사업 재정에 대하여 살펴보자.²⁴⁷⁾ 사회사업비가 지방재정에서 차지하는 비중은 시종일관 최하위권이었음을 감안하고 살펴보아야 한다.²⁴⁸⁾ 1924년과 1926년의 《조선지방재정요람》을 검토한 결과 1910년대에 0.5% 미만이던 비율이 후반으로 갈수록 1%대에 가까워졌으며 1921년부터는 지속적으로 1%를 넘어섰다.²⁴⁹⁾ 이를 통하여 사회사업에 대한 지출이 증가하고 있음을 알 수 있는데, 보다 중요한 것은 사회사업비가 어디에 중점적으로 쓰였는가에 관한 것이다.

246) 일본불교의 조선 사회사업에 대하여는 尹晷郁, 1996 《植民地朝鮮における社會事業政策》 大阪經濟法科大學出版部 4장 참고.

247) 《조선지방재정요람》에는 1919년에서 1923년까지는 도의 총액만 기입되어 있으며, 1924년부터 하부 행정 단위(부, 지정면, 면)의 각 사업 별 재정이 상세하게 적혀있다.

248) 1924년 사회사업은 1%의 비중을 차지하였으며 1926년에는 1.6%였다. 1926년의 경우 교육비, 사무비, 토목비, 권업비, 위생비, 기타(6.6%) 공채비(4.4%) 등의 지출 중에서 최하위권의 규모였다 ; 조선총독부 사회과 《조선지방재정요람》 1926년 판 2~3쪽.

249) 1910년에서 1926년까지 도 지방재정에서 사회사업비가 차지하는 비중은 1910년 0.49%, 1911년 0.45%, 1912년 0.54%, 1913년 0.29%, 1916년 0.30%, 1917년 0.31%, 1918년 0.75%, 1919년 0.95%, 1920년 0.87%, 1921년 1.7%, 1922년 3.0%, 1923년 2.5%, 1924년 2.4%, 1925년 2.4%, 1926년 1.6%였다; 《조선지방재정요람》 1924, 1926년도 판

〈표 2-6〉 1920년대 중반 도와 부의 사회사업비 지출 상황 (단위 圓)

사회사업별		도			부		
		1921	1924	1926	1921	1924	1926
구제	흉검규제비	91,859	91,928	96,507	216	.	.
	구휼비 (행려·기아·시 료)	38,591	29,159	30,584	18,419		
사회교화	각종 사회교화비	212,077	364,216	286,505	3,000	37,355	19,447
경제보호 사업	공설욕장, 무료숙박소 등	27,527	.	.	42,395	67,579	34,430
계		370,054	485,303	413,596	64,030	104,934	53,877

출전 : 《朝鮮》 1921.6 〈全鮮社會事業及び救濟事業施設一覽〉

조선총독부 내무국, 《조선지방재정요람》 1924~1926년도 판

〈표 2-6〉에 의하면 부의 사회사업 지출은 1924년에 비하여 1926년에 거의 절반으로 떨어졌는데, 여러 정황으로 보아 1920년대 초반의 경제보호사업이 정 체 상태에 있었던 것으로 추정된다. 1920년대 중후반으로 갈수록 도시의 빈곤 문제가 심화되고 있음에도 불구하고 경제보호시설의 설치와 재정 투자가 답보 상태에 있었음을 알 수 있다. 도에서 경제보호사업에 대한 예산은 1921년에 소 액이 있었으나 이후에는 전무했고, 1924년에는 사회교화사업이 3/4정도를 차 지하였으며 나머지 1/4은 구제사업이었다. 도의 사회사업이 거의 교화사업에 집중되었음은 위의 비용 지출을 통해서도 살펴볼 수 있다.

경제보호사업에 대한 화려한 수사에도 불구하고 조선총독부의 ‘사회사업’은 조선총독부의 ‘사회사업’은 지방개량-사회교화에 가장 많은 재정이 투입되었다. 지방개량-사회교화는 1910년대 민풍개선의 연장선상에 있는 것으로, 내용상 근 면윤리의 보급을 통한 ‘구제’를 표방하고 있었다. 1920년대에는 ‘구제’를 실행 하는데 좀 더 많은 재정과 더 진전된 행정적 기술이 동원되고 있었다.

3) 조선사회사업연구회의 설립과 활동

(1) 설립 배경

조선사회사업연구회(이하 '연구회')는 민간사회사업의 역량을 고양하고 지도하기 위해 조선총독부가 주도하여 만든 반민반관의 단체였다. 사회사업을 실시하면서 행정기관과 그것을 보좌할 외곽단체를 설치하는 것은 일본 사회사업에서 하나의 형식과도 같았다. 일본에서는 내무성 관료들과 사회사업 전문가들을 중심으로 1900년에 공적국민구조법의 과학적 연구를 목적으로 하는 '빈민연구회'가 설립되었다. 빈민연구회 설립 당시 월 1회 모임을 가지면서 빈민구제에 대한 학술강연회를 주로 가졌다. 이후 전국적으로 관리하는 연락통제기관을 설립하기 위하여 거듭된 시도를 하여 1908년에 '중앙자선협회'를 설립하였다. 사회사업 도입 후 1921년에 '중앙사회사업협회'로 변경하였다. 지역에서도 자선(사회사업)협회가 생겨났는데 1914년에는 홋카이도(北海道)와 군마현(群馬縣), 오오사카(大阪)와 아이치현(愛知縣), 1917년에는 도쿄(東京)와 교토(京都) 등에 자선협회가 설립되었다.²⁵⁰⁾ 대만에서도 이러한 형식으로 사회사업협회가 설립되었다. 다만 1922년에 사회사업정책이 도입된 것에 비하여 다소 늦은 1928년에 본부와 지부를 둔 대만사회사업협회가 창립되었다.²⁵¹⁾

조선에서는 1921년에 '수종의 사회사업이 시설되는 중임에도 불구하고 이러한 것을 통일하고 연합할 기관이 부재한 상황'이라며 사회사업의 연락·통제를 담당할 단체를 설립하고자 하는 움직임이 있었다. 1921년 상반기까지 조선총독부는 사회구제를 확대하면서 경성에 공설시장 3군데, 평양에는 공설시장과 인사상당소 아동상당소 공설육장과 이발소, 대구에 공설시장, 인천에 공설노동자숙박소, 신의주에 공설세탁장의 시설을 설치하였고²⁵²⁾ 민간에 사회사업 참여를 독려하였다.

250) 허광무, 앞의 책 40~42쪽 참고.

251) 杵淵義房, 1940 《臺灣社會事業史》 德友會, 1136쪽

252) 《朝鮮》 1921.6 〈全鮮社會事業及び救濟施設一覽〉

총독부 내무국과 경성부 당국 사이에는 경성부에서 현하 수종의 사회사업이 시설되는 중임에도 불구하고 이러한 것을 통일하고 연락할 기관이 없음을 유감으로 하여 목하 총독부 내무국 제2과 飛舖秀一씨의 손으로 경성 부내에 이러한 사업의 열심자로 된 조선사회사업연구회라는 것을 설치하기로 하여 당분간 飛舖秀一씨, 山名善來씨를 위시하여 촉탁 澤村荒次郎, 경성부 제1과장 三浦濟吉, 동 내무주임을 위시하여 부내 관수동 荻野順導씨로 시작하여 먼저 사회관계자를 회원으로 하여 회원, 구제사업, 교화사업, 보건위생의 네 항목으로 나누어 각각 분담 연구 하여 매일 일회씩 서로 연락, 연구에 편리를 취하기 위하여 남산 삼정목에서 여러 가지를 토의할 예정으로 목하 총독부 내무국에서 연구회의 「규관」을 기초 중이므로 근간 발회를 볼 터인바.(후략)²⁵³⁾

‘연구회’를 만들려고 한 사람들을 보면 내무국 제2과의 관리, 경성부의 내무관계자, 일본 불교 사회사업 단체인 화광교원의 관계자들이었고, “총독부 내무국과 경성부 당국”의 논의를 통해 이 단체가 만들어졌음을 알 수 있다. 이에 따라 1921년 5월 “조선에 있어 사회사업의 연락과 사회사업의 개선과 발달에 관한 조사와 연구를 하고 사회사업에 대하여 일반 민심의 作興陳起를 도모할 목적”으로 “그 사업에 취미가 있는 관민 100여명이 모여 조선사회사업연구회를 발족하였다.”²⁵⁴⁾ 그런데 ‘연구회’가 결성되고 난 후에 나온 다음의 기사를 보면 조선총독부가 원래 의도한 단체는 활동력을 가진 ‘협회’ 형태의 것이었음을 알 수 있다.

조선에 있는 사회사업은 기설한 점차 발달하는데 아직까지 통일 연락기관이 없고 오로지 조선사회사업연구회가 연구를 하여 일반의 참고가 되고자 할 뿐인데, 총독부 사회과에서는 관민합동으로 사회사업의 통일적 연락기관으로 조선사회사업협회를 설치하고자 계획 중이다. 이 협회는 회원 조직으로 하고 총독부에서 상당한 보조를 주며, 일반 부호의 기부금을 구하여 설립하고자 한다.²⁵⁵⁾

‘연구회’는 말 그대로 연구단체일 뿐이었으며 조선총독부는 민간 부호들을 끌어모아 기부금으로 바탕으로 하여 전국적인 협회를 설치하고자 하였던 것으로

253) 《每日申報》 1921.3.11. 〈곤경에 陷한 실업자 1〉

254) 조선총독부 사회과, 1923 《朝鮮社會事業要覽》 27쪽

255) 《每日申報》 1921.8.11. 〈사회협회 계량〉

보인다. 그런데 어떠한 이유인지 협회를 결성하는데까지는 이르지 못하고 기존 연구회를 운영하는 데에 그쳤다. 설립을 주도한 사람들로선 조선총독부 사회과장 야지마 스키조(矢島)와 사회과의 토비시키 슈이치(飛舖秀一)와 적십자사 조선본부 간사인 오오하시 지로(大橋次郎) 등이었고, 연구회의 사무실은 남산의 조선적십자에 두었다.

(2) 조직과 활동

조선사회사업연구회(이하 ‘연구회’)에는 지역조직이 없었으며 별도의 하부조직도 없었다. 지방에는 1920년 경기도 사회사업조사위원회가 경기도청에 설치되었고, 1927년에 경북사회사업연구회가 경상북도 지방과 내에 설치되었으며, 경남사회사업협회와 부산부 사회사업연구회가 조직되었지만,²⁵⁶⁾ 연구회는 위의 사회사업 단체들과 조직적 관계를 맺고 있지 않았다. 애초에 개인 가입으로 되어 있어서 중앙 조직과 지방조직이라는 유기적 조직망을 가질 수가 없었다. ‘연구회’는 간사제도를 통하여 운영되었고, 별도의 재정기반이 없는 상태에서 출범하였으며, 조선총독부의 사회사업장려금, 보조금, 천황의 하사금 등 정부 보조금과 회원의 회비로 재정을 운영하였다.

‘연구회’의 주요한 활동은 강연회와 잡지 《朝鮮社會事業》을 발간하는 것이었다. 《朝鮮社會事業》은 1923년 5월에 창간하여 1929년 ‘연구회’가 조선사회사업협회로 전환할 때까지 결호 없이 월간으로 발간되었고, 이후 조선사회사업협회의 기관지로 1942년까지 계속되었다. 이 잡지는 사회사업에 대한 정책이 선전되고 의견이 유통되는 공간이었다. 《朝鮮社會事業》에는 사회과의 주요 업무가 잡지에 소개되었는데, 지방개량사업으로 우량부락사업, 독지가 소개와 표창 상향, 1920년대 중반 이후 이루어진 사회과의 사회조사의 결과가 수록되었다. 또한 사회사업에 대한 ‘근대적 전문지식’의 전파 통로로 적극적으로 활용되었다. 주요 내용은 서구와 내지 사회사업에 대한 소개, 사회정책과 사회사업의 이론, 각 분야별 사회사업에 대한 방향을 모색하는 글, 사회사업 단체와 시설들의 실

256) 경상남도, 1938 《慶尙南道社會事業概要》 90쪽

적, 자선가 소개 등이 있었다. 그리고 일본 사회사업의 상황도 자세히 소개되어 있다. 필진으로는 조선총독부 관리, 내지의 사회사업 관리, 대학교수 등 정책 전문가들이 있었다.

‘연구회’는 우량 사회사업단체에게 교부된 교부금과 천황의 하사금으로 적십자병원을 설립하여 구료활동을 하였다. 아동보호사업에 대한 논의도 《朝鮮社會事業》 지면을 통하여 많이 논의되었으며 ‘연구회’ 차원의 활동으로 5월 1일 아동데이 행사를 매년 개최하였다. ‘내지시찰’과 일본 우량부락 시찰도 ‘연구회’ 차원에서 이루어졌다. ‘연구회’는 사회사업 담론을 유통시키는 역할과 함께 사회과의 활동을 보조하는 역할을 한 것으로 보인다.

다음으로 회원을 통하여 ‘연구회’의 기반을 알아보자. 1923년 5월의 상황을 보면 회원에는 특별회원과 보통회원이 있었고 회원 수는 총 117명이었다. 이 중 조선인은 8인이었는데, 총독부 사회과 소속 홍승균(洪承均, 특별회원), 이각종(李覺鐘), 지방과의 이범익(李範益), 경기도청의 조원환(曹元煥), 경성부 서무과의 오두환(吳斗煥), 제생원 양육부의 이윤영(李潤榮),²⁵⁷⁾ 주고도(奏高道),²⁵⁸⁾ 맹아부의 박두성(朴斗星)이었다. 회원 중 조선인 유지는 없었으며 모두 총독부 관리, 제생원 관계자였다. 경성고아원의 경영자 윤치호나 경성보린회의 박영효 같은 당대의 ‘자선가’인 거물급 친일인사도 참여하지 않았음은 ‘연구회’의 성격과 관련하여 주목되는 일이다.²⁵⁹⁾

‘연구회’의 회원 중 가장 많은 숫자를 차지한 것은 관리였다. 1923년 5월 회원 명단과 7월, 8월과 9월의 회원 가입 양상을 보아도 관공리들이 많았으며 조선인들의 경우 거의 모든 회원이 관리였다.²⁶⁰⁾ 1923년 9월에 신입회원으로 조선인 10인이 가입하였는데 이들의 모두 강원도 각지의 면장이었다.²⁶¹⁾ 1925년

257) 이윤영은 1890년으로 본적은 서울이며 관립한성고등학교 출신이다. 1912년~14년, 1920년~1933년 조선총독부 제생원에서 근무하였다. 1945년 11월 조선사회문제대책중앙위원회 중앙위원, 경성양로원 院長, 사회사업연합회 부회장, 서울특별시 자하동장을 역임하였고 1967년 사회사업연합회 양로사업위원장을 역임하였다.

258) 주고도는 1928년에 감화시설인 영흥학교에서 근무한 것이 확인된다; 조선총독부 《職員錄》(국사편찬위원회DB)

259) 《朝鮮社會事業》 1923.5 〈會員〉

260) 《朝鮮社會事業》 1923.9 〈8月中加入者〉

261) 《朝鮮社會事業》 1923.10 〈9月中加入者〉

5월 현재 전체 회원의 다수가 관리였다. 1923년 5월 기준으로 관리 이외의 직업을 보면 학교 관계자 11명, 종교자선단체 회원 8명, 언론사는 4명으로 경성일보사, 조선신문, 대륙통신사, 조선매일신문 경성지사에서 각 1명씩 가입하였다.²⁶²⁾

회원들이 경성과 경기도에 집중되어 있어 지역적 기반도 협소하였다. 그렇다면 시간이 지나면서 계층적, 민족적, 지역적 제한성이 완화되었을지 살펴보자. 다음의 표는 1929년 조선사회사업협회가 설립되기 이전까지의 신입회원 입회 상황을 정리한 것이다.

〈표 2-7〉 1927년~1928년 조선사회사업연구회 신입회원 상황

입회 시기	입회자	
1927. 6	특별회원	제국재향군인회경성연합분회장 島崎能一, 실업가 富田儀作, 津留崎一
	보통회원	경성부 주사 眞野富太郎, 경성부 권업계 小倉恒松
1927.7	특별회원	조선식산은행 두취 有賀光豊, 조선산업은행 두취 和田一郎 조선은행 이사 井内勇
	보통회원	조선총독부 사회과 渡邊鐵夫, 경상남도 촉탁 日野春吉
1928.1	보통회원	제생원 岡村康, 경성실업가 水野茂樹, 경성부 서기 品川尙平, 경성부 서기 中田松藏, 경성부 인사상담소 原田與太朗

출전: 《朝鮮社會事業》 1927.6, 1927.7 1928.1 〈雜報〉

〈표 2-7〉을 보면 1927년과 1928년도 앞의 상황과 크게 다를 바 없이 경기도와 경성 지역에서 회원이 충원되었다. 1928년까지 ‘연구회’를 통해 이루어진 기부 내역을 보면 재조일본인들이 대부분을 차지하였다.²⁶³⁾ 이를 통하여 보건데, ‘연구회’는 직업·계층적으로 관리를 중심으로 하였고, 민족적으로 일본인 중심이었고, 지역적으로 경성과 경기도에 편중된 제한적 단체였다. 마지막으로 〈표 2-8〉 1929년 조선사회사업협회로 전환되기 전까지의 임원명단을 살펴보자.²⁶⁴⁾

262) 《朝鮮社會事業》 1923.5 〈雜報〉

263) 《朝鮮社會事業》 1927. 4 179쪽; 재조일본인이 현금 200원을 조선사회사업연구회에 기부 조선신문사가 기부하여 경성구제회 등에 전달하였다는 내용이 수록되어 있다.

264) 1921년의 임원 명단은 확인하지 못하였다.

〈표 2-8〉 조선사회사업연구회 임원 명단(1923~1927)

1923	상무간사: 上杉直三郎(경성부 조사계), 大橋次郎(적십자사 조선본부 간사) 간사: 溪內式惠(남산 본원사), 山名善來(내무국 사회과) 森德次郎(법무국 감옥과) 荻野順道(화광교원), 中井巖(구세군) 中上惠(?)
1925	상무간사 : 山名善來(내무국 사회과), 上杉直三郎(경성부립도서관), 荻野順道(화광 교원) 中井巖(구세군) 靑林德英(향사회관) 森德次郎(남대문 형무소) 杉?(경기도 지 방과) 大橋次郎(일본적십자사 조선지부)
1927	상무간사 : 上杉直三郎, 吉村傳(경성부 내무과장), 阿部虎之助(사회과)

출전 : 《朝鮮社會事業》 각 호

〈표 2-8〉의 임원 명단을 살펴보면 총독부 관리와 적십자사 조선본부, 화광교원 등 일본 종교가들로 구성되어 있었다. 이러한 경향은 1920년대 내내 지속되었다.

조선총독부는 사회사업정책 도입기에 일본의 체계를 모델로 하여 사회과 - 관변단체를 설치하였다. ‘연구회’는 민간사회사업에 대한 지도와 감독을 하는 곳이었으며, 회원과 활동을 분석한 결과 포괄 범위와 영향력은 재조일본인에 그쳤다. 1920년대 후반기 사회사업정책 확대기에 조선총독부는 ‘연구회’의 이러한 제한성을 극복하고 보다 강력하게 사회사업을 지도 통제하기 위하여 조선사회사업협회를 설치하였다. 강화된 ‘협회’는 전국적인 조직 기반을 가진 단체로 거듭났다.

3. 사회사업정책의 전개와 민간사회사업과의 관계

1) 사회사업정책의 전개 양상과 특징

(1) 경제보호사업의 전개

(1) 사회구제의 확대와 경제보호시설의 설치

1920년 1월 사이토(齋藤) 총독은 유고를 통하여 임시은사금사업의 확장을 발표하였다. 이 조치가 담긴 유고의 내용은 다음과 같다.

병합을 할 때 성지(聖旨)에 의하여 특히 국폐(國幣) 1,700만 여원을 부군도에 배부하여 토민(土民)의 수산, 교육의 보조, 흥겸구제의 자원으로 충당하도록 한 이래 10년간 그것에 의하여 구휼혜양(救恤惠養)의 길을 열었다. 근시(近時) 구주대전 후 사회의 정세가 일변하고 중산 이하의 자가 생활의 위협을 받음으로 그 대책을 강구함은 급무이다. 이에 종래 은사금으로 경영하던 사업의 범위를 확장하여 산업 보조에 충당하던 수산비의 일부를 나누어 새로 사회구제의 사업을 행하라.²⁶⁵⁾

이에 따라 「臨時恩賜金管理規則」 규칙의 4조 중 수산(授産) 항목 아래 ‘사회구제’를 첨가하였으며,²⁶⁶⁾ 임시은사금사업비를 재원으로 하여 구제를 확대하였다. 다음으로 ‘사회구제’로 어떠한 사업을 하였는지 살펴보자. 다음의 인용문은 조선총독부가 「임시은사금사업규정」을 개정하면서 발표한 것이다.

사회구제로 어떠한 사업을 시설해야 하는가는 실제의 문제로 지방의 실정에 응하는 것이어야 하며, 지금 내지(內地)의 각지에서 행해지고 있는 2, 3개의 예를 들자면 공설시장, 직업소개소, 노동자숙박소, 간이식당, 공설욕장, 공설질옥(公

265) 《朝鮮總督府官報》 2223호, 1920.1.13. 「諭告」

266) 《朝鮮總督府官報》 2223호 1920.1.13. 부령 제2호 「臨時恩賜金管理規則中左ノ通改定ス」

設質屋-전당포), 공설장옥(公設場屋)과 같은 것을 조선에도 도회지에 내지와 같은 것을 설치할 필요가 있다.²⁶⁷⁾

위의 인용문에서 보이듯 사회구제 시설로 일본의 도시에 새롭게 만들어지고 있는 여러 시설들을 설치하도록 하였다. 이에 따라 일본의 도시빈민을 대상으로 한 시설이 조선에도 도입되었다. 이러한 시설들은 ‘경제보호시설’, ‘방빈시설’ ‘방빈적 복리시설’ 등으로 불렸다.

사회사업정책은 구제의 양적 확대 뿐 아니라 구제대상에 있어서 1910년대와 달라진 면이 있었다. 1910년의 구제가 고아, 불구폐질자, 노인 등 노동력이 없는 자인 ‘무능력자’에 한하여 구제를 하는 ‘제한적 구제’였다면 사회사업정책은 가난한 노동자, 땀 흘리는 빈민, 노동을 함에도 가난한 사람들을 대상으로 구제 범위가 확대되었다. 그리고 이들을 위한 시설이 바로 경제보호시설이었다.

‘방빈’이란 일본 사회사업의 독특한 이념으로 빈민의 발생을 미연에 방지한다는 것이었다. 일본은 영국 등 서구의 사회정책의 동향을 예의 주시하면서 이들 국가에서 사회정책에 소요되는 재정 규모를 경계하였다. 일본은 서구처럼 발생한 빈민을 구제하는 것이 아닌 발생을 미연에 방지하는 정책을 실시해야 한다고 하였다. 방빈의 방법으로는 물질적 구제와 정신적 대응이 이르기까지 실로 폭넓은 것이 언급되었다. 노동자의 소비생활을 보호한다는 의미에서 경제보호 사업으로 정의하기도 하였으며,²⁶⁸⁾ 사회사업이 직수입된 조선에서도 경제보호 사업(시설), 방빈적 복리사업(시설), 방빈시설(사업)이라는 용어를 사용하였다. 일제는 무엇보다 사회문제에 대한 정신적 대응을 가장 적극적이고 근본적인 대

267) 《朝鮮彙報》1920.2 〈臨時恩賜金事業の擴張〉

268) 일본에서 이러한 시설들을 ‘경제보호시설’이라 부른 것은 사회문제를 빈민의 생활상의 경제적 문제로 제한한 것으로, 빈곤한 도시 노동자를 계급적인 존재가 아니라 경제적 곤란에 빠져 있는 소비자로 이해한 데서 기인하였다. 이 때문에 문제에 대한 해결책을 소비의 합리화에서 구하였으며, ‘경제보호시설’은 개인의 소비생활에 대한 경제적 지원을 한다는 의미를 가지고 있었다. ‘방빈적 복리시설’이라 말은 사회사업을 생활유지사업과 생활개선사업으로 분리하여 파악한데서 기인하였다. ‘생활유지사업’은 ‘구빈’사업으로 행려병인, 홀구규칙, 군사원호 등 노동능력이 없는 자에 대한 구제를 말하였다. ‘생활개선 사업’은 생활을 향상시키는 사업으로 ‘방빈’사업이라 해석되었으며 공설시장, 주택공급, 간식식당, 공설욕장, 숙박보호, 공설질옥, 공설세탁장 등이 포함되었다; 池本美和子, 1999 《日本における社會事業の形成》法律文化史, 172~173쪽 참고.

책이라 이해하였다.

조선총독부가 ‘내지와 같은 시설의 설치’를 공언하면서 당국자에 의해 가장 많이 선전된 것은 공설시장, 인사상담소, 노동숙박소, 공설식당, 공설목욕장, 공설세탁장, 공설이발소, 공설전당포(공설질옥)였다. 이 시설들은 임시은사금을 재정을 기반으로 하고 ‘公の手’에 의하여 경영되는 것으로 ‘공설’ 또는 ‘공익’이라는 말이 접두어로 붙어 다녔다. 이 시설들은 “내지(内地)의 각지에서 행해지고 있는”것으로 일본에서 ‘직수입’된 것이었고, 당국자들은 ‘오사카(大阪) 등 기타 대도시의 사회사업과 조선을 비교 연구’하는 등 도입에 열심이었다.²⁶⁹⁾ 《매일신보》에는 일본의 사회사업에 대한 소개가 기획기사로 실렸다.²⁷⁰⁾

이제 시설의 면면을 살펴보자. 공설시장은 가장 먼저 설치된 시설이었다. 조선총독부가 1910년대 후반 물가등귀를 경험하면서 물가관리의 필요성을 인정하게 됨에 따라 설치한 것으로, 공설시장은 짠 가격으로 물건을 공급하기 때문에 공공의 이익에 부합하는 정책이었다. 1919년에서 1926년까지 14개의 공설시장이 설치되었는데, 1919년에 3개가 설치되고, 1920년 4개, 1921년 1개, 1922년 1개, 1923년 3개, 1924년에 2개가 개설되었다. 경성에는 1919년 10월 29일 명치정과 종로에, 1920년 10월 21일에 화원정에 1922년에는 용산에 설치되었다. 부산부의 부평정시장은 1915년에 이미 공설시장으로 있었는데, 기존 사설시장을 부에서 임차하는 형식으로 공설시장화 하였다.²⁷¹⁾ 인사상담소는 주택, 결혼, 직업알선에 등 빈민의 인사에 관한 사항 즉 생활 상담을 하는 기관이었지만,²⁷²⁾ 실제로는 직업소개에 가장 많은 수요가 있었다. 인사상담소는 1920년 6월 평양에 제일 먼저 설치되었고 경성, 인천, 부산 등 부 지역에도 차례로 들어섰다. 1920년대 후반부터는 노동력 수급기관으로 역할을 하였다. 노동숙박소는 주거문제를 해결하지 못한 자유노동자 혹은 부랑노동자를 위한 시설이며 부속시설로 공설이발장과 간이식당이 있었다. 공설세탁장은 ‘조선부인이

269) 《每日申報》 1919.11.21. 〈월급빈민 대상의 사회사업시설?〉

270) 《每日申報》 1922.5.21. 〈내지의 사회사업 19〉: 매일신보는 1922년에 〈내지의 사회사업〉이라는 제하에 1~19회까지 기획 기사를 실었다.

271) 朝鮮總督府, 1924 《公設市場概況》; 조선총독부 내무국 사회과, 1930 《朝鮮に於ける公設市場》

272) 《朝鮮社會事業》 1928.1 〈京城府人事相談所規則〉

방망이질 하는 것을 폐하고' 의류를 손상치 않도록 하는 효과가 있다며 공동욕장과 같이 위생 개선에 효과가 있을 것이라 기대하였다.²⁷³⁾ 공설전당포는 아직 적극적으로 검토되지 않았다.

(2) 경제보호사업의 정제와 조선사회와의 정합성

경성부는 경제보호시설들을 설치하면 '행려병자 수용소, 불량소년을 구제하는 감화원, 고아원, 빈민의 출산을 돕는 산아원 등도 중요하지만 일반인민에게 심신 양방면에 복리와 위안을 주는 사업으로 이 전당포에 비할 것이 되지 못한다'라고 하면서 경제보호시설의 유용성을 선전하였다.²⁷⁴⁾ 경제보호시설은 원래 도시민을 대상으로 설계된 사업이기 때문에 당연히 90% 이상이 도시에 설치되었다.²⁷⁵⁾ 당국자는 도시에 사업을 해야 하는 이유를 다음과 같이 말하였다.

“사회제도의 결여와 같은 것은 순박한 관습의 힘에 의하여 대개 적당히 온화되는 농촌보다 경제생활이 복잡하기 때문에 경제조직의 결여를 폭로하고 다시 사회제도가 결여되어 있는 도시에 필요한 사업”²⁷⁶⁾

농촌은 여전히 관습이라는 사회제도가 작동하고 있기 때문에 문제가 적지만 도시는 경제문제를 완화시킬 사회제도가 부족하기 때문에 시설이 필요하다고 하였다. 조선의 경우 도시화율은 낮았으나 1910년대 후반의 물가폭등과 유랑 빈민의 증가 추세를 보아도 도시문제에 대응할 최소한의 시설은 필요한 형편이었다. 1919년 경성에 공설시장이 설치된 이래 도시 지역을 중심으로 1926년까지 대략 56개의 경제보호시설이 설치되었다. 아래 표는 1919년에서 1926년 사이에 전국에 설치된 경제보호시설이다.

273) 《每日申報》 1921.2.18. 〈시대에 순응한 총독부의 조선사회적 시설〉

274) 《每日申報》 1921.2.2. 〈도평의원 제씨에게, 사회사업 시설에 향하여〉

275) 행정구역상 부는 아니더라도 전주, 광주, 강릉, 함흥은 행정과 상업 중심지로 도시부에 속하는 곳이다. 경남에 있는 4개의 욕장시설이 있는데, 온천과 철도국 전용욕장을 공설시설로 분류하였다. 4개의 시설은 동래에 2개, 진해에 1개, 통영에 1개가 있었다.

276) 《每日申報》 1923.10.4. 〈사회사업의 발달〉

〈표 2-9〉 경제보호시설 설치 상황 (1919~1926)

	공설시 장	인사 상당	무료 숙박 소	공설 식당	공익 이발소	공설 욕장	공설 세탁장	수산 사업	공익 주택	총
경성부	2	4	1		2			2	1	12
인천부	0						1			1
평양부	2	1	1			1				5
원산부	1	1								2
청진부	1	1							1	3
신의주 부										1
대구부	1						1		1	3
마산부	1	1						1		3
부산부	1	1	1	1				1	1	6
군산부	1	1			1	1				4
목포부			1				1		1	3
경기도										0
강원도						1				1
황해도	1						1		1	3
평남										0
평북						1	1			2
함남	1	1								2
함북										1
충남										0
충북										0
경남						1	1			2
경북										0
전남										0
전북	1									1
총	13	11	4	1	3	5	6	4	6	53

출전: 1936년도 판 『朝鮮社會事業要覽』

〈표 2-9〉를 통하여 각종의 시설들이 전국 각지에 도시 지역에 설치되었다. ‘공설’이라는 간판을 붙여 총독부가 운영을 한다는 것을 선전하였으나 도시의 여러 문제에 대응할 할 만큼의 규모가 되지 않았다. 또한 도입 초기부터 조선 사회와 경제보호사업의 정합성의 문제, ‘내지의 사회사업을 조선에 도입하는 것’에 대한 비판이 조선총독부 내에서 일어났다.

경성부에서는 좀 늦은 일이지만 간이공설시장의 계획을 세우고 그 완성을 기약하는데 아직도 구휼사업이 적지 않은 모양이다. 服部 부사무관이 말하기를 부에서는 종래 열심히 사회사업연구를 계속하는데 최근에는 대판 기타 대도시의 사회사업을 비교 연구하는바 그곳에서는 실적이 매우 낫다고 하는데 (중략) 대판에서는 한 번 먹는데 10전하는 간이식당을 설치한다는데 조선인의 빈민계급은 10전만 있으면 넉넉히 먹는다하고 무슨 노동도 하지 않아서 내지의 사회사업을 즉시 조선에 다한다 할 수는 없다.²⁷⁷⁾

이 언급에 따르면 경성부에서는 일본 대도시의 사회사업 시설의 도입을 연구하고 있었다. 예를 들어 오사카(大阪)부에서 설치한 간식식당을 10전의 요금으로 빈민들이 한 끼를 저렴한 가격에 해결할 수 있지만, 조선의 경우 그 가격이 절대 저렴한 것이 아니라는 것이다. 또한 조선인들은 노동을 하지 않기 때문에 노동자들 위한 시설은 조선 상황과 부합하지 않는다고 하였다. 경제보호시설을 각지에 설치하다는 방침을 세우기는 했지만 조선 현지의 문제와 정합적인지에 대한 고민이 드러나 있다. 절대 빈곤에 있는 조선의 상황에 비추어 ‘농업의 개량과 공업의 촉진 기타 개발진흥을 도모하는 것이 부원을 윤택하게 하여 일반인민에게 복리를 균점하도록 하는 것으로 이러한 것이 방빈 상 중대한 정책이며 또 유일의 첩경’이라는 주장도 있었다.²⁷⁸⁾

사회사업 ‘현지화’에 대한 고민이 진행되는 와중에 경제보호시설의 설치는 사회사업정책 출범 초기를 경과하면서 곧 정체 국면으로 들어섰다. 1차 세계대전 중에 하늘 높은 줄 모르고 치솟던 물가가 1920년 중순부터 하락하자 조선총독부는 1920년의 사업비 예산 74,820원에서 그 이듬해에는 절반인 34,326원으로 사회구제비를 줄였다.²⁷⁹⁾ 그리고 가장 먼저 설치한 공설시장의 성격이 변화하였다. 이 시설은 설치 초기부터 미곡상들의 반발로 싸게 물건을 판매하는 것이 난관에 빠졌는데,²⁸⁰⁾ 1923년 시장사용료 징수를 계기로 사회정책적인 목적보다 경제정책적인 목적으로 아예 성격이 바뀌었다.²⁸¹⁾ 종로공설시장은 개점휴업 상

277) 《每日申報》1919.11.21. 〈월급빈민 대상의 사회사업시설?〉

278) 《每日申報》1923.1.13 〈구빈보다 방빈〉

279) 《朝鮮》1921.6 渡邊豊日子 〈臨時恩賜金事業の現況〉

280) 《東亞日報》1920.7.5. 〈공설시장의 미가, 분개 밋져 가면서 쌀전을 내일 수 없다고〉

281) 박이택, 2011 〈식민지 조선의 공설일용품시장과 가격규제체제〉 《경제발전연구》 17권

태에 있었으며 1925년에 급기야 폐지되었다. 인사상담소는 “간판만 붙이고 백에 하나 구제를 못한다”라는 혹평을 받았다.²⁸²⁾ 1919년에서 1926년까지 경제보호사업의 설치 추이를 보면 대략 1919년 3개, 1920년 12개, 1921년 10개(공설주택 3개 포함), 1922년 14개(공설주택 5개 포함), 1923년 10개, 1924년 3개, 1925년 1개, 1926년 0개였다. 대략 1920년에서 1923년까지 설치되다가 1924년 이후 설치가 줄어든다.

조선인 사회에서는 “총독부에서는 사회사업을 위하여 사회과까지 두고 도에 사회과를 설한 곳이 있고 부에서도 각기 사회사업을 한다고 떠들지만 엇지된 셈인지 한 가지도 철저한 것이 없음은 괴상한 일로 전부가 유명무실에 불과”하다며²⁸³⁾ “총독부 내무국의 반반을 점한 사회과에서는 何事를 영위하는 곳인가”²⁸⁴⁾라는 혹독한 비판이 이어졌다. ‘사회과라 만들어 놓았으나 하는 일이 없어 수리조합이나 관리하는 모양’이라는 비아냥이 난무했다.

경제보호시설은 구제의 확대를 선전하며 요란하게 설치되었지만 시설 투자면에서 미흡했고 조선의 사회문제와 부합하지 않는다는 비판에 직면했다. “경성부의 사회사업으로 제일 큰 광고판인 공설시장”²⁸⁵⁾이라는 평처럼 조선총독부는 구제의 확대를 선전하는 용도로 여러 시설을 설치한 면이 있었다. 이러한 면에서 경제보호사업은 3·1운동으로 끓어 오른 민족운동에 대한 유화책으로 정치적 대응의 성격을 강하게 띠고 있었으며, 운동의 열기가 식어가자 경제보호사업의 근거도 동시에 사라졌던 것으로 보인다.

2호, 229쪽

282) 《東亞日報》 1924.6.16. 〈경성의 인사상담소 5만의 실업자를 어떻게 구제할까〉

283) 《東亞日報》 1922.1.19 〈횡설수설〉

284) 《東亞日報》 1922.10.14. 〈횡설수설〉

285) 《東亞日報》 1921.12.15. 〈횡설수설〉

(2) 사회교화사업의 전개

(가) 사회사업정책에서 사회교화의 위치

사회교회사업은 사회사업정책의 하나의 분야였다. 사회교화란 즉 자발성과 순응이라는 덕목을 외부에서 주입하여 “생각이 복중(腹中)에서부터 용솟음치도록 지도하는 것”으로,²⁸⁶⁾ 교육적 방법을 통하여 이루어졌다. 1932년에 발간된 개조사의 《사회과학대사전》에는 사회사업의 여러 방법 중 하나로 ‘교화사업’이라는 항목으로 설명되어 있다.²⁸⁷⁾ 사회교화는 문화정치기에 등장하였으며 통상 ‘내무’와 ‘학무’의 영역에 걸쳐 있었다.²⁸⁸⁾ 조선총독부는 ‘문화적’ 통치를 시도하면서 ‘사회적 시설’과 ‘문화적 시설’을 설치하였는데, 그 중 ‘사회적 시설’은 사회사업정책의 각종 시설과 사업으로 등장하였다. 사회사업정책을 시작하면서 발간한 《朝鮮》의 구제사업 특집호가 <사회교화특별호>라는 이름을 달고 나왔으며, 사회교화사업으로 도서관사업, 은사기념과학관 설치,²⁸⁹⁾ 감화원의 설치, 지방개량사업의 실시, 청년단체 지도 등이 표방되었다.

사회교화가 사회사업정책 중 하나의 정책으로 된 것은 ‘사회문제’의 원인과 대책을 정신적인 면에서 접근하는 시각에 의한 것이었다. 사회교화는 사회문제를 해결하는 방법 중의 하나로 정신교육을 통하여 대응한다는 것이었다.²⁹⁰⁾ 조선총독부 비서관장으로 근무하고 있던 마츠모토(松本)의 다음의 언급에 그러한 부분이 잘 반영되어있다.

사회사업을 물질문제로 취급하는 것은 종종의 점에서 불충분함을 면할 수 없

286) 《朝鮮社會事業》 이각종, 1925.5 <農村社會事業に於ける>

287) 《社會科學大辭典》1932, 改造社 484~485쪽

288) 조선총독부는 도서관, 신사, 박물관, 활동사진 등 다양한 문화시설을 도입하였으며, 학무과를 학무국으로 승격시켰다. 더 나아가 조선총독부는 조선의 정신적·문화적 요소에 대하여 관심을 두고 조선의 관습, 문화 사회실태 등에 대한 조사를 확대하였다; 이에 대하여는 이지원, 앞 책 157쪽

289) 다이쇼 천황 성혼25년을 기념하여 하사된 은사금을 주요 재원으로 하여 왜성대 구 총독부 청사를 이용하여 1926년 1월 설립하여 1927년 5월 개관하였다.

290) 이지원, 2007 《한국 근대 문화사상사 연구》 혜안, 152쪽

다. 그리고 경제생활에 관한 문제를 취급하는 사람들은 물질적 방면에 재촉되어 해결의 핵심을 건드리지 못한다. 물질과 정신은 분리될 수 없다. 경제생활의 안정을 얻기 위하여 사회사업을 논함에 있어서 심적 생활을 분리하지 않고 고려하고 고찰하는 것이 당연하다.²⁹¹⁾

경성기독교청년회 총무 니와 세이지로(丹羽清次郎)는 교화를 ‘적극적 사회사업’이라고 하면서 방빈사업이라고 하였다. 그는 청년회사업의 확대를 주장하였는데, 체육시설 설치, 강연회를 통하여 정신적 협동심을 기르는 것을 방법으로 제시하였다.²⁹²⁾ 경기도 지방과에 있는 관리는 ‘사회가 진보하고 문화생활이 건설됨에 수반하여 사회의 암흑면도 확대되고 낙오자도 늘어나기 마련으로 물질적 생활의 근본에 있는 것을 개선하지 않는 한 문제는 해결되지 않을 것’이라 하였다. 그는 정신적 교화책을 수립하고 교화시설을 하는 것이 가장 중요하다고 주장하였다.²⁹³⁾ 조선총독부의 사회사업정책에서 사회교화는 보다 근본적인 위치에 있었다. 사회교화사업은 사회문제를 해결하는데 있어서 정신적 대책이며 빈곤문제를 대처하는데 생활양식, 사고방식에 관한 문제였다.²⁹⁴⁾

(나) 사회교화사업의 전개

다음의 <표 2-10>은 1920년에서 1926년까지 사회교화사업으로 전개되었던 것을 정리한 것이다.

291) 松本松盛, 앞의 글

292) 《朝鮮社會事業》 丹羽清次郎 1925.11 〈積極的社會事業の必要〉; 니와 세이지로 (1865~1957)는 일본 YMCA운동가로 1905년 도시샤 교장을 역임하였고, YMCA간사로 조선에 조합교회를 전도하였고 1909~1931까지 조선 근무에 근무하였고 또한 조선기독교연합회 회장을 역임하였다.

293) 《朝鮮社會事業》 三島行義, 1925.6 〈경성에 실현되었으면 하는 사회시설〉; 三島行義은 경기도 지방과 근무하였다.

294) 당시 문화주의 자장에는 정신적인 요소를 중심으로 ‘사회’를 이해하려는 경향이 있었다 (김현주 앞의 글 305쪽). 사회교화와 사회사업의 관계도 이러한 맥락에서 해석이 가능할 수 있다.

〈표 2-10〉 1920년~1926년 사회교화사업의 내용

	본부	도	부 지역 도서관 사업
사업 내용	순회강연 청년단지도자의 내지 시찰 근검절약과 부업장려 吏員과 독행자 선정	순회지도 지방개량강습회, 민력함양, 수양 강연회 개최 면리원과 지방유지의 내지시찰 내지 우량정촌에 위탁생 설치 청년단체 지도 우량단체 표창 활동사진, 인쇄물에 의한 선전 독행자 표창	경성도서관 철도도서관 인천부립도서관 대구부도서관

출전: 조선총독부 사회과, 《朝鮮社會事業總攬》 1923, 1924, 1927년 판

1장에서 살펴본바 조선총독부는 병합 직후부터 민풍개선, 지방개량을 내세워 근면윤리를 보급하였다. 1920년대 들어서는 향교재산이 활용되고 임시는사금사업이 확장되면서 지방의 사회사업에 일정한 재원이 투자되었다. 앞선 시기의 민풍개선은 사회교화로 연결되었으며, 미즈노(水野) 정무총감은 일본에서 지방개량의 경험을 가진 지방관을 대거 등용하였다.²⁹⁵⁾ 조선총독부는 일본의 지방개량강습회 및 강연회에 매년 부사무관, 군수, 속 등을 파견하였다.²⁹⁶⁾

1920년대에는 향교재산이 사회교화의 재정 기반이 되었고 부군도 임시는사금사업비가 사회사업에 사용됨에 따라 각 도에서 이 자금을 사회교화에 활용하였다.²⁹⁷⁾ 이에 따라 강연회, 강습회, 선전영화 상영, 도서관 설치, 순회문고 설치 등과 건전한 놀이문화 보급을 위해 농촌에 ‘오락시설’을 도입하는 것도 사업 내용에 있었다.

1921년에는 사회교화사업 진흥을 위하여 강연회를 개최하였다. 청년회를 육성하는 사업을 하였으나 청년회 열풍 속에서 큰 성과를 거두지는 못하였다. 흥

295) 김민철, 2012 《기로에 선 촌락》 해안 42쪽. 지방개량에 대해서 대표적인 연구로는 김민철과 이하나의 연구가 대표적이다. 이들 연구는 조선총독부의 촌락지배정책에 초점을 맞추어 지방개량사업과 모범부락사업을 논의하였다. 본고는 이 연구를 바탕으로 사회사업의 시각에서 서술하고자 한다: 이하나 1998 〈일제강점기 ‘모범부락’정책과 조선농촌의 재편〉 《사림》 19집.

296) 이형식, 위의 책 105쪽

297) 《施政25年史》 519쪽

풍회, 진흥회 등을 육성하고,²⁹⁸⁾ 지방 청년지도에 관한 강습회도 개최되었다.²⁹⁹⁾ 1921년에 경기도에서는 지방비 5만원의 예산으로 다음과 같은 사회교화 사업을 실시하였다.

- 1) 활동사진 또는 환등 또는 축음기를 이용한 민중교화
- 2) 명사 초빙 강연
- 3) 면리의 吏員유력자를 募하여 지방개량사회사업강습, 내지 우량정촌에 촉탁하여 실무를 養게 할 것.
- 4) 지방청년 기타 사회적 단체를 유도하는 동시에 지방의 長老선행자 표창.
- 5) 관광단을 조직하여 수차례 내지 우량정촌 시찰
- 6) 지방과 중에 조사부를 설치하여 지방개량사업 진전의 모양을 조사할 것.³⁰⁰⁾

이러한 형식과 내용의 사업은 여타의 도에서도 실시되었다. 전라북도에서도 ‘지방개량시설로 교풍단체의 흥기를 촉진하여 민풍작흥 상에 관한 시설’을 하였으며, 1920년도부터 예산을 증액할 것이라 하였다.³⁰¹⁾

조선총독부는 청년회, 부녀회, 진흥회를 조직하고 여기에서 지속적인 정신교육/사회교화를 하고자 했다. 1910년대 이래 민풍회, 교풍회, 흥풍회 등 지방 각지에서 만들어진 관제조직들은 교화 조직의 성격을 가지고 있었다. 앞의 〈표 2-4〉에서 도의 사회사업 내용을 보면 지방개량 항목에 흥풍회, 시찰비, 제미회, 보전회, 고적보존회 등 단체들이 등장한다. 조선총독부는 청년회에 대한 지도 감독 방침을 확립하여 조선청년에 대한 사회교육을 실시할 것을 강조하였다.³⁰²⁾ 청년에 대한 사업은 ‘일본식’ 사회사업 내에서 하나의 분야를 차지하였다.³⁰³⁾ 1921년 전남에서는 지방비 사회사업으로 지방청년지도에 관한 강연회를 열었으며,³⁰⁴⁾ 1923년 전라북도 사회과에서 청년단체 조직을 도모하였다. 사회

298) 《每日申報》 1924.7.5. 〈강원도 군수회의 개최〉

299) 《每日申報》 1921.10.15. 〈내지에 在한 사회사업에 就하야〉

300) 《每日申報》 1921.2.17. 〈지방교화사업〉

301) 조선총독부 1921 《大正10年 道知事會議提出案件ニ對スル處理概要》

302) 조선총독부 1921 《大正10年 道知事會議提出案件ニ對スル處理概要》

303) 일본에서는 사회교화사업이 1928년에 내무성에서 문부성으로 이전되기 전까지 민력함양과 사회교화에 관한 사항이 ‘사회행정’에 속하여 있었으며 여기에 청년단에 관한 사업이 포함되어 있었다; 《內務省史》 3권, 379쪽 참고.

교화를 실시하는 것에 대하여 사회과장 야지마(矢島)는 ‘보통교육을 받지 않은 자 등에 대하여 사회교육/사회교화를 하는 것이 필요함에도 불구하고 긍정적 효과를 발휘할 수 없을 것’이라 하면서, 사회교화 이전에 보통교육 확대를 주장하였다.³⁰⁵⁾

사회사업정책은 구제, 경제보호사업, 사회교화사업으로 전개되었다. 구제사업은 ‘궁민’ 행려병 관련, 이재구제로 진행되었다. 경제보호사업은 몇 개의 시설 설치에 그쳤으며, 사회교화사업은 농촌을 주요 무대로 지방개량으로 나타났다. 사회사업정책은 정책 실시 초반에 선전전 이외에 별 유효한 효과를 발휘하지 못하고 있었다.

2) 조선총독부와 민간사회사업의 관계

(1) 1920년대 초중반 민간사회사업의 동향

전근대시대에 조선에서 부유한 자가 빈자를 구제하는 것은 하나의 덕목이었다. 그리고 이러한 구제의 관습은 식민지시대에도 이어졌다. 1910년대에서 1920년대 초중반까지의 신문자료를 보면 부유한 유지들의 구제를 보도한 미담류의 기사들을 다수 발견할 수 있다. 진위군 오성면 김태연(金台淵)이 한해를 입은 극빈자 36명에게 기부를 했다는 기사³⁰⁶⁾, 남진주의 허준(許駿)이라는 부호가 면내 빈민에게 토지를 분급했다는 기사³⁰⁷⁾, 인천 부호가 매년 걸인 잔치를 한다는 등 수없이 많은 민간의 구제를 보도한 기사들이 있다. 구제는 자선이나 사회사업의 형태보다 이전부터 행해졌던 공동체적 질서에서의 구제와 연장선상에 있었던 것으로 보인다.

304) 《每日申報》, 1921.10.15. 〈전남청년강연〉

305) 《朝鮮社會事業》 矢島杉造, 1923.5 〈會報の發刊に際して〉; 한 연구는 야지마(矢島)의 이러한 입장을 내무성에서 근무했던 관료들과 토착관료간의 입장 차이로 해석하였다. 이에 관해서는 이형식 앞의 책의 104쪽.

306) 《東亞日報》 1920.5.20. 〈김씨의 자선〉; 1920.6.17. 〈안악궁민구제〉,

307) 《東亞日報》 1920.4.13. 〈총재산을 공익에 재산사의 모범 허준씨(許駿)〉 이외 《東亞日報》 1920.6.17. 〈金英基씨의 후의〉, 1920.6.19. 〈이씨의 미거〉, 1920.6.19. 〈三氏의 빈민구제〉

자선사업은 개화기 선교사들의 활동에 의하여 시작되었다.³⁰⁸⁾ 선교사들은 주로 병원과 학교에 투자하였는데 빈민구로 분야에서 총독부는 선교사에 절대적으로 의존하였다. 다음의 표는 1922년에 시료 분야를 제외한 빈민구제 기관을 조사한 표이다.

〈표 2-11〉 1922년 선교사 경영 빈민 구제 시설

	사업목적	사업개수	수용 인원	경비
천주교	고아수양	3	308명	23,612원
	빈민구제	2	3,113명	?
구세군	부랑아수양	1	42	8,277원
성공회	빈민구제	1	4,030명	2,126원
제7일 안식일 예수재림교	빈민구제	1	13,007명	6,246원

출전: 《朝鮮》 1921.6 278쪽 ; 조선총독부 《朝鮮社會事業要覽》 1923,24,27,29,33,36년판

〈표 2-11〉을 보면 고아구제시설의 7개 시설 중 5개가 천주교 시설로 기독교 선교사들의 시설은 보이지 않는다.³⁰⁹⁾ 개화기부터 서구 선교사들이 학교를 설립하고 병원을 설치하는 데는 많은 재원을 투자하였으나, 구로를 제외한 빈민구제에서 별 역할을 하지 않았다.³¹⁰⁾

조선총독부는 ‘공동의 생활공간인 사회’의 자선 역량을 발굴하고 자선사업을 육성하여 이곳을 사회사업으로 흡수하고자 하였다. 사이토총독이 1921년 5월 도지사 회의에서 언급한 것을 살펴보자.

근시 전선(全鮮)의 민심이 점차 안정의 역에 달하여 그 정신적 향상을 촉진하고 문화정치의 철저를 기하는 시기에 있음으로 각 방면에 걸쳐 재선 종교가의 분려에 의할 것이 많다함을 느낀다. 그러나 종래 외국 선교사가 각지에 영주하여 종교를 선포하는 일방으로 의료, 육영, 구제를 경영했던 것에 반하여 일선의 종교가로 차종의 사업에 제휴한 자 극히 적음은 유감이다. 근시 내선인

308) 정근식, 주윤정, 2013 〈사회사업에서 사회복지로: ‘복지’ 개념과 제도의 변화〉 《사회와 역사》 98집

309) 조선시대에 고아는 절에서 수양하거나 민간에서 양자를 들이는 방식으로 이루어졌다: 변주승 1998 앞의 논문 참고.

310) 특수교육, 장애인교육을 하는 평양맹인학교가 있었다.

종교가 간에 사회사업을 기도하는 자가 점차 흥기함은 흔히(欣喜)한 일이다.³¹¹⁾

총독은 선교사들이 의료, 육영, 구제에서 많은 역할을 해왔음을 언급하면서 이제 조선의 종교가들이 사회사업에 참여해야 한다고 사업 참여를 독려하였다. 정무총감 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)도 ‘민간에 있어서는 외국선교사단이 지방의 촌에 이르기까지 혹은 학교에 혹은 병원에 각종의 사회적 시설을 이루고 일반민중의 복리를 위해 공헌한 일이 진실로 많으며, 근래에는 민간 각 방면에서 이러한 사업이 새롭게 경영되거나 계획되고 있다’며 민간의 상황을 진단하고 참여를 독려하였다.³¹²⁾

조선총독부는 “제 설비를 완성함에는 다액의 경비가 요함으로 용이하지 않은 사업인즉 우선 응급책으로 차등 시설의 개인 경영에 대하여 상당히 보조를 付하여 被等 경영을 장려”³¹³⁾하기 위하여 1922년부터 민간사회사업 기관에 대한 보조금을 신설하였다. 《매일신보》는 “일반사회로부터 동정하는 혜택을 받지 못하는 것은 극빈자 자신의 죄가 아니오 사회의 죄일 것이다”라며 “민간에 유력자들이 없는 바가 아니지만 사회사업에 대하여 소호(小毫)로 염두에 두지 않는다”며 비판하였다.³¹⁴⁾ 나아가 민간단체들이 조선총독부가 주력하고 있던 경제보호시설에 참가할 것을 기대하였다. 총독부 관리는 “직업소개소와 인사상담소 같은 것이 되지 않고 어떠한 까닭으로 유아, 고아, 부랑자 등 구제사업만 발달되얏는가”라며 “日鮮의 문화는 불교가 매우 번창하여 慈悲善根 仁如愛隣 등을 기초로”하기 때문에 고아·부랑아 구제사업이 대부분이며 경제보호시설 경영에 소홀히 하고 있다고 비판하였다.³¹⁵⁾ 다음의 표는 1920년대에 설립된 민간사회사업 시설을 정리한 것이다. 시설 설립 경향을 검토해보도록 하자.

311) 《每日申報》 1921.5.1. 〈종교가의 사회사업장려〉; 《東亞日報》 1921.5.3. 〈총독 지시사항〉

312) 《朝鮮》 水野鍊太郎, 1921.6 〈社會敎化事業に就て〉

313) 《每日申報》 1921.2.6. 〈사회사업 회답〉

314) 《每日申報》 1926.4.26. 〈사회적 시설의 급무〉

315) 《每日申報》 1921.3.12. 〈곤경에 처한 실업자 2〉

〈표 2-12〉 민간 사회사업시설 신설 상황(1920~1926)

	단체	설립 연도	설립 주체	특이사항	소재지
1	화광교원	1920	일본불교	수산사업, 인보사업, 고아구제	경성
2	경성보육원	1920	조선 기독교 ³¹⁶⁾	고아구제	경성
3	김제구제원	1920	조선인 ³¹⁷⁾	고아구제	김제
4	인천부 인사상담소	1921	일본기독교	실업구제	인천
5	평양고아구제회	1921	재조일본인	고아구제	평양
6	재단법인 보린원	1922	조선인	빈민주택 구호	경성
7	조선부식농원 인보사업	1922	재조일본인	고아 구제	경성
8	군산사립인사상담소	1922	일본 불교	실업구제	군산
9	사회봉사회	1922	일본기독교 ³¹⁸⁾	빈민구제	
10	경북구제회	1922	조선인+재조일본인	고아 부랑자 구제, 수산사업	대구
11	재단법인 일본육아원 평양지부	1922	재조일본인	고아구제	평양
12	애국부인회 춘천지부	1922	재조일본인	빈민구제	춘천
13	향상회관	1922	일본 불교	수산사업, 인보사업, 고아구제	경성
14	마산복수사아학회	1922	일본 불교	빈곤여자교육, 수산사업	마산
15	부산노동공제회	1923	재조일본인	빈민교육	부산
16	진해 慈敎강습회	1923	일본 불교	빈아교육, 수산사업	진해
17	경성구호회	1923	재조일본인	석방자보호사업	
18	중앙영아부	1924	기독교	고아구제	
19	高龍학술강습회	1925		빈민교육	
20	영남 心眼공제원	1926		특수교육	
21	부산공생원	1924	일본 불교	빈민구제, 수산사업	
22	光州佛敎慈光會	1926	일본 불교	행려·빈민구제	

조선총독부 사회과, 《朝鮮社會事業要覽》 1923,24,27,29,33,36년 판

“수종(數種)의 사회사업시설이 설립되고 있다”는 것을 반영하듯 다수의 민간 사회사업시설이 설립되었다. 그런데 눈에 띄는 점은 1920년대 이후 선교사들의 시설 설치는 둔화된 반면 재조일본인들의 사회사업이 증가하였다는 점이다. 1920~1926년 설립된 민간사회사업 시설 22개 중 재조일본인에 의하여 설립된 것이 17개소이고 조선인 유지와 재조일본인 합작 1개, 서구 기독교 1개, 조선

316) 윤치호, 송택수, 김일선, 김병찬, 조병학, 박승삼이 주축이 되어 운영하였다.

317) 설립자 겸 운영자 金駿熙는 김제의 유지이다.

318) 설립자는 上田義雄이었다.

인 3개소가 있었다. 재조일본인이 설립 주체인 것이 전체의 77% 정도를 차지하였고 이들 중 일본불교가 가장 큰 역할을 하였다.³¹⁹⁾ 이처럼 재조일본인사회는 민간사회사업에서 큰 역할을 하였으며, 일본불교는 조선총독부의 사회사업 정책에 적극적으로 참여하였다. 이는 조선총독부의 정책적인 영향과 재조일본인 사회의 협력적 분위기에 힘입은 것으로 보인다.

사회문제는 필경 빈궁문제이다. 사회에 빈궁이 끊어지지 않는 한 사회문제도 사라지지 않는다. 빈곤은 자신의 불행일뿐 아니라 사회인 일반의 손실이다. 빈궁은 사회의 불행이며 대개 사회를 위협하는 대대한 사건은 다 빈궁의 문제에서 나왔다. 그러나 페스트 환자의 발생에 막대한 비용과 절대적인 노력을 들이면서 빈궁문제에는 냉담하다. 대경성에 있어서 사회사업의 달성은 부민의 자각이요, 물론 총독부에서 시작하여 도에서도 부에서도 충분히 조사하고 대응책을 강구하고 있지만 일반 부민의 자각과 노력 없이 도저 효과를 거둘 수 없다.³²⁰⁾

재조일본인들이 조선총독부의 시책에 적극적이었지만 둘의 이해관계가 일치하지는 않았다. “국가정책이기 때문에 (내지인이-필자) 사회사업을 하는 것이 아니라 동포를 구제하는 것”³²¹⁾이라던가 1931년의 발언이지만 ‘정치정책의 기초를 만드는 것이 사회사업의 제일 사명이 되어서는 안 된다’라는 논조는³²²⁾ 사회사업에서 재조일본인사회와 조선총독부의 입장을 보여주고 있다.

(2) 조선인 사회의 사회사업정책 인식과 활동

조선인들은 ‘인간은 사회적 동물이니 사회를 위하여 개인은 희생되지 않으면 안 되는 의무가 있으며, 개인의 사회의 일부분으로 전체되는 사회가 발달하고

319) 서구기독교의 경우에는 개화기에 고아, 맹아 시설을 설치하였는데 1920년대 일본의 사회사업이 시작되면서는 일본에 선도성을 잃게 되는 상황이 된 것이 아닌지 추정된다. 또한 의료와 학교에는 많은 시설을 투자하였는데 자선사업에서는 몇 개 도시에 고아원을 설치한 이외에는 별다른 업적을 찾아볼 수 없었다.

320) 《朝鮮社會事業》山本三次郎 1924. 8 〈此窮民を如何にすべき?〉

321) 《朝鮮社會事業》溪内式恵, 1923.6 〈社會事業の基調〉

322) 《朝鮮社會事業》1931.4 〈卷頭言〉

진보되어야 그 부분을 따라 발달이 되는 것'이라며 조선의 부노(父老)들은 이러한 사회 구성 원리를 깨닫고 사회사업에 나설 것을 촉구하였다. 자선사업은 사회가 아닌 자신의 만족을 위한 사업이며 계급적으로 “부자와 빈자를 대립시켜 놓고 그 대립의 중간에서 자선이라는 기형아를 탄생케 한 것”이라고 하여 비판적 시선으로 바라보았다.³²³⁾ 이에 반하여 사회사업은 “현대 구급의 방침으로 이 빈부소격(疎隔)의 폐해를 조화케 할 자는 오즉 사회사업이 있다”며 긍정적으로 평가되었다. 천도교계 민족운동가 김기전은 사회사업으로 조선인 사회에서 실시할 것을 공동주택, 학생기숙사, 노동자기숙사, 사회교육, 도서관사업, 사립피병원의 확장, 사립고아원의 설치, 사회교육으로 사회극의 상연이라 하였다.³²⁴⁾ 1920년대 초반 조선인들 사이에서도 사회사업이 논의되었는데, 조선인들은 다수를 위한 사업, 사회 일반에 이익을 줄만한 사업을 사회사업이라 하였다.³²⁵⁾ 조선인들은 교량 등 공공시설을 건설과 육영사업과 자선사업을 통틀어 사회사업이라 하였다.

1920년대에 조선인사회는 빈민구제시설을 만들거나 자선사업 단체를 만드는 것에서 두드러진 활동을 보이지 않는다. <표 2-12>의 민간 사회사업시설을 보아도 조선인들이 설립 주체로 나선 것은 별반 없었다. 대신 1920년대에는 수해구제사업이 활발했다. 수해나 한해 등 자연재해가 일어났을 때 민족운동세력에 의하여 전국적인 모금운동이 있어났으며 1924년과 1925년의 대규모 자연재해가 발생했을 때에 급기야 ‘조선기근구제회’라는 전국 조직을 결성하기까지 하였다.³²⁶⁾ 그런데 일시적 구제에서 나아가 조선인 사회가 일정한 형태의 사회사업을 해야 한다는 의견도 등장하였다.

현재에 水旱을 구제하는 것을 보면 동포애의 관념이 보급되었다 하겠지만 그것은 일시적이요 영구적이 아니며, 외면에 표현한 곤란이오 이면에 잠복한 곤란은 아니다. 이면에 잠복한 곤란으로 영구히 우리를 칙격시키는 것은 자살, 절도

323) 《開闢》이돈화, 1924.11 <饑饉과 慈善>

324) 《開闢》김기전, 1921. 3 <社會現象概觀 -3. 社會事業의 助長>

325) 조성은, 2012 <근대 사회사업 개념과 담론에 관한 연구-1920년대와 1930년대를 중심으로> 서울대학교 사회복지학교 박사논문, 179쪽

326) 한규무, <1920년대 조선기근구제회의 조직과 활동> 《한국민족운동사연구》 55

의 발생 원인인 즉, 수한의 재해를 임시로 구제하는 범위를 확대하여 빈공의 구제를 주 조건으로 하고 상설적 기관을 조직해야(밑줄은 필자) 도시와 향촌을 구별 없이 포괄할 것이다.³²⁷⁾

조선인들이 활발하게 한해와 수해 구제 사업을 하고 있지만 일시적인 데 불과하니 조선인 사회에서 사회사업 상설기관을 만들자는 것이었다. 그리고 이어 “현재의 자선사업이라는 것을 보면 도로의 수리와 교량의 가설이 종종이다”라며 조선인들의 자선사업이 교육과 교량 건설에 치우쳐 있고 빈민구제에는 별 활동이 없다며 빈곤문제에 대한 대응을 주장하였다.

조선총독부는 사회사업에 조선인들의 협력을 요구하였으나 실상 자선사업이든 사회사업이든 단체를 결성하고 시설을 만드는 활동은 별반 보이지 않았다. 특히 조선총독부의 사회사업정책에 참여하는 조선인의 시설은 한두 개에 불과하였다. 조선인 중에서는 윤치호, 박영효 등 친일파들 정도가 참여하였다. 1922년 1월에는 ‘사회사업관계자간화회’라는 모임을 만들어 사회사업 단체를 만들기로 하였는데, 이 단체는 ‘조선인 사회사업 관계자를 회원으로 삼아 사회사업 경영자와 자선가 간의 연락과 각종 사회사업의 연구조사와 일반사회사업 취지의 선전 등을 취급하기로’ 하였다.³²⁸⁾ 흡사 이 모임은 조선사회사업연구회의 조선인 판과 같았다. ‘간화회’ 구성원이 ‘재단법인 보린원’ 구성원과도 겹치고 있다. 재단법인 보린원(保隣園)은 박영효, 이각종 등 최상층의 조선인에 의해 설립된 단체로 빈민주택 구제를 목적으로 설립되었다. 이 단체는 경성부 교북동에(橋北洞) 간이주택 75호를 건설하였다. 조선인의 의하여 설립된 대표적 시설로는 경성고아원이 있었다. 이것은 윤치호에 의해 설립된 경성의 대표적 고아원이었다. 간화회의 구성원이 보린원의 구성원과 겹치는 것으로 보아 이 단체 구성원들이 조선사회사업연구회와 같은 포괄적 단체를 조직하지 못하고 주택구제시설을 설치한 것으로 추정된다.

한편 지방에서는 경북지역의 사회사업 단체들이 두드러진다. 설립 경과를 보면 1920년대 8월 고아구제를 목적으로 ‘영남공제회’가 설립되었으나 설립과 동

327) 《時代日報》, 1925.10.14. <변칙적 생활상의 구제책(하) - 사회사업의 절규>

328) 《東亞日報》1922.1.15; 《每日申報》1922.1.17.

시에 재정난에 빠졌고 이에 대구의 유지들이 모여 ‘조선인 자영에 의한 사회구제의 기초를 확립’을 목적으로 ‘경북고아구제회’(경북구제회)를 만들었다. 이 단체는 “근래 세태의 변천과 시세의 추이에 의하여 사회적 제반의 시설을 요함이 긴급함에 따라”라는 취지를 가지고 활동을 시작하였다. 일본 정부와 조선총독부가 사회사업정책을 실시하면서 경구처럼 되뇌었던 ‘세태의 변천’, ‘시세의 추이’라는 말이 경북구제회의 취지에서도 보이는 것이 특이하다. 이 단체는 “조선 사람의 손으로 사회사업이 한 것이 없으니 이번을 기회로 조선 사람의 손으로 완전한 고아원을 설립”하자는 취지를 가지고 있었다고 한다.³²⁹⁾

이어 1921년 2월 대구의 동아관에서 “사회사업을 연구하는 사회사업연구회의 창립총회”라는 위상을 가지고 “각 사회 각 계급을 통하여 원활하게 회집”하는 행사로 ‘대구조선인간친회’가 개최되었다. 여기서 ‘경북고아구제회’를 법인화하는 논의가 이루어졌고 이에 따른 기부금 각출도 논의되었다.³³⁰⁾ 경북도청 측에서도 도경찰부회의실에서 유지 제씨와 회합을 갖고 있었으며³³¹⁾ 연이어 사회과 속(屬) 아베(阿部虎之助)가 이를 시찰하기 위하여 대구로 향하는 등³³²⁾ 분주히 움직이고 있었다. 연이어 ‘대구사회사업연구회’가 1922년 2월 28일에 경북도청에서 관민유지 대구의 일류 자산가 등이 회집하여 개최되었으며 다음을 결의하였다.

1. 고아원 내에 무직자를 수용하기 위하여 수산사업을 경영할 것, 2. 기부금 불입방법: 기부금은 4회에 나누어 납부할 것 3. 조선인 피병원은 부영 격리병사를 사용하기로 하되 그 설비에 대하여 불편한 점은 당국에 요구하기로 하고 다음의 교섭위원 인을 선정함³³³⁾

이상을 보면 조선인들에 의하여 고아구제사업이 이루어졌으나 난항을 겪고 있었고 조선총독부 측에서 개입하여 경북구제회를 설립한 것으로 보인다. ‘대구

329) 《每日申報》 1921.11.4.〈경북 부호의 사회사업 上〉: 1921.11. 5 〈경북 부호의 사회사업 下〉: 《東亞日報》 1921.11.7 〈대구의 호사업〉

330) 《每日申報》 1922.2.19. 〈대구 조선인 시민간친회에 대하여〉

331) 《每日申報》 1922.2.20. 〈대구사회사업연구〉

332) 《每日申報》 1922.2.25. 〈지방인사- 阿部씨의 사회사업 시찰〉

333) 《每日申報》 1922.3.4. 〈대구사회사업 연구〉

사회사업연구회'는 대구 경북 지역의 사회사업에 대한 요구를 일정정도 대표하는 기구로서 위상을 가지고 있었던 듯하다. 위의 인용문 상에서는 피병원에 대한 사항을 보면 요구사항과 교섭위원의 내용을 통해서 단편적이거나 그 성격을 유추할 수 있다.

인용문을 보면 고아구제 시설에서 나아가 빈민에 대한 수용 교화시설로 확대된 것으로 보인다. 경북구제회는 경성의 향사회관 같은 노동교화시설을 갖추었다. 고아와 부랑자를 수용하였으며 구제부, 수산부, 노동소개부가 있었다. 구제부에 고아를 수용하여 수산교육을 시켰으며 수산부는 부랑자를 수용하여 혁하(靴下) 등을 하도록 하여 정업(正業)을 주는 역할을 하였다.³³⁴⁾

경북구제회의 주요 인물 중 정재학은 1913년 대구은행을 설립하고 1919년~1920년에 경상북도 도참사를 지냈으며 1924~27년까지 중추원 참의를 지낸 경력이 있는 대표적인 부호이자 친일인사였다. 이영면(李英勉)은 1919년~1920년 대구부 參事를 역임하였고 대구은행 이사, 慶一은행, 대구酒造 중역, 대동사의 대주주, 公湖상회, 東洋杞柳 감사, 조선토지흥업 감사, 경상합동은행 대주주를 지낸 대구지역이 대표적인 실업가였다. 인천지역에는 조선인자선회라는 조선인 자선단체가 있었다. 중심인물은 정치국(丁致國)이었다. 정치국은 인천 지역의 대표적인 실업가이자 친일적 인사였다.³³⁵⁾

소결

1910년대에 조선총독부가 구제를 최소화하고 자립자영의 양민 즉 노동윤리를 보급하는 것을 방침으로 하였다면 1920년대에는 세계적 사회정책의 흐름과 일본 제국의 사회문제에 대한 대응책으로서 식민지 조선에도 사회사업정책이 도입되었다. 3.1운동은 조선총독부의 사회사업정책 실시의 가장 주요한 요인이었다. 조선총독부는 조선인의 정치적 저항에 대한 대책으로 구제를 확대하였으며 이는 사회사업정책으로 이어졌다. 이에 따라 일정 정도 재정이 확대되었고

334) 경상북도, 1930 《慶尙北道社會事業要覽》, 13~14쪽

335) 정치국은 인천상업회의소 副會頭, 1916년~17년 사이 경기도 지방토지조사위원회 임시위원, 1919년~1920년에는 인천부 부참사를 역임하였다. (국사편찬위원회DB)

전담행정기구인 사회과와 민간의 사회사업을 독려하고 감독하는 관변단체인 조선사회사업연구회가 설치되었다. 이것은 일본의 사회사업의 기본 형식을 도입한 것이었다.

조선총독부는 일본에서 한참 설치되던 방빈적 시설인 경제보호시설을 조선의 주요한 도시지역에 설치하였다. 그런데 사회사업정책이 실시될 당시 조선은 여전히 농업 중심의 사회였으며 이러한 도시빈민 구제시설은 떠들썩한 선전거리를 제공하였을 뿐 조선의 상황에 부합하지 않았다. 또한 사회사업정책의 한 방면으로 사회교화가 실시되었다. 사회교화는 정신적인 면을 사회문제 해결의 원동력으로 삼았으며, 빈곤문제에 대한 적극적이고 최종적인 대책으로 논의되었다. 사회사업/사회교화에는 도서관 사업도 있었지만 주로 농촌에서 지방개량사업으로 전개되었다. 이 사업은 1910년대의 민풍개선, 지방개량의 연속선상에 있었다.

조선총독부는 사회사업정책을 실시하는데 중앙행정과 민간의 자선시설을 연결시켜 빈곤문제 대응에 활용하고자 하였다. 총독부는 한정적 자원 때문에라도 보조금을 지급하는 선에서 자선사업을 최대한 활용하고자 하였다. 조선총독부에 시책에 협조한 세력은 다름 아닌 재조일본인들이었으며 이중에도 일본 불교가 가장 적극적이었다. 조선인사회에서는 최상층부의 조선인들만이 참여하였고 그 외의 참여는 저조하였다. 조선인사회에서는 대신 자체적으로 이재민구제사업이 1920년대 내내 활발하게 전개되었다. 사회사업정책은 3.1운동에 대한 정치적 대응책으로 조선의 빈곤 상황과는 사실상 괴리된 채 ‘조속’하게 도입된 제도로 조선사회의 현실에 부합하지 않았다.

三. 조선총독부 사회사업정책의 확대(1927년~1931년)

1. 사회문제의 심화와 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식

1) 조선의 ‘사회문제’ 심화

1920년대 후반에 이르러 조선사회에는 재생산의 문제에 관련된 사회문제가 심각하게 대두되었다.³³⁶⁾ 이 기간 중에 나타난 사회문제는 사회사업정책의 도입기(1920~1926)의 그것과 사뭇 다른 양상을 보였다. 일제 강점 이후 지주 경영이 강화되었음은 재론의 여지가 없으나, 1920년대 후반에는 식민지주제 경영의 강화에 따라 나타난 사회구조적 문제가 심각해졌다. 또한 1927년에서 1931년간은 1927년 금융공황, 1929년 세계대공황, 1930년昭和공황으로 일본 제국주의의 경제적 위기가 고조되었던 시기였다.³³⁷⁾

336) 통상 근대 사회 들어 자본주의 경제구조가 자리를 잡으면서 전통사회에서 작동하는 재난에 대한 대비책이 사라지게 된다. 지주와 소작농의 온정적 관계, 종족간의 연대, 공동창고와 같이 사회적 빈곤을 억제하는 사회적 제도, 문화적 관습들이 축소되자 사람들은 시장경제에 그대로 노출되었다. 이러한 과정에서 농촌과 도시에 수많은 부랑자 자유노동자 등 빈민이 양산되었다. 사회문제는 시장경제의 진전에 따른 전통적 사회적 관계의 약화·해체에 의하여 발생하며, 시장을 통해 해결되지 않은 실업문제, 빈곤문제, 노동문제 등으로 나타난다. 그리고 이러한 제반의 문제에 대응하기 위하여 사회정책·사회사업이 등장하였다.

337) 조선총독부의 사회사업정책을 다룬 연구들 중 1920년대 후반을 하나의 시기로 설정하여 다룬 연구들은 드물다. 때문에 이 시기에는 사회사업정책 중 하나의 제도를 분석 대상으로 삼은 연구들이 대다수이다. 선행연구로는 우선 도시빈민에 대한 대책인 방면위원제도에 대한 것이 있다. 방면위원제도에 대하여는 신영홍의 연구가 선구적이며 연구로 표본이 된다. 방면위원제도는 1918년 쌀소동 이후 오사카(大阪)에서 최초로 실시되었고 사회사업정책이 조선에 도입 될 때 소개되었다가, 1927년 경성에서 처음 실시되어 부산 등 여러 도시로 확대되었다. 방면위원제도는 해당 구역의 방면위원을 선정하고 빈민을 관리하도록 하는 제도이며, 물질적 구제보다 교화를 의도한 사업이었다는데 특징이 있다. 식민당국은 ‘인보상조’라는 전근대의 논리를 사회연대론과 결합시켜 방면위원제도의 정신적 기초로 삼았다. 사회적 불안정성을 가중시키는 도시빈민문제를 안정적으로 관리하고자 한 사회통제제도였다. 신영홍의 연구 이외에 방면위원에 대한 연구로 박세훈, 신은주의 연구가 있다. 愼英弘, 1984 《近代朝鮮社會事業史研究-京城における方面委員制度の歴史的全開》 緣蔭書房; 박세훈, 2006 《식민국가와 지역공동체-1930년대 경성부의 도시사회정책 연구》 한국학술정보; 신은주, 1984 〈일제 식민 하 한국사회복지사업의 성격에 관한 연구 - 경성부 방면위원제도를 중심으로〉 서울대학교 석사학위 논문; 또한 1920년대 후반 직업소개사업에 주목한 연구들이 있는데 이중 홍순권의 연구가 선구적으로

1930년대 공업화가 본격적으로 추진되기 전까지 조선은 농업사회였다.³³⁸⁾ 조선은 일본 자본주의의 식량과 원료 생산지로서의 위상을 가지고 있었으며 조선의 지주제는 일본 본국 자본주의에 구조적으로 재편성되어 있었다. 식민지사회의 상품경제 속에서 농민층의 분해 현상에 의하여 농촌과 도시에 수많은 빈민과 일명 ‘자유노동자’들이 양산되었다.³³⁹⁾

식민지주제는 농사개량 위주의 식민농정이라는 환경 그리고 농촌 과잉 인구의 정체와 차지(借地)경쟁이라는 구조에 의하여 더욱 강화되었다.³⁴⁰⁾ 더욱이 일제는 1918년 일본에서의 쌀소동과 1919년 조선에서 3·1운동을 겪고 난 후, 일본 자본주의의 식량 문제를 해결하고 조선의 산업 개발하려는 차원에서 1920년부터 조선에서 산미증식계획을 실시하였다. 미단작 산업화로 조선의 농업이 변화하고 일본의 미곡시장과 쌀 생산지 조선이 강하게 연관될수록 지주들의 농업경영 참여는 높아졌다. 이로 인해 농업개발의 성과는 일부 계층에게 집중되었다. 농가의 계급구성은 1910년에서 1930년 초까지 지주, 자작, 자소작, 소작의 계급 구성에서 큰 변화를 보인 것은 자소작과 소작농이다. 1920년대를 통틀어 소작농 호수가 급증하였고 자소작농 호수는 급감하였는데 특히 1926년에서 1932년까지의 자소작농과 소작농 호수의 변화는 매우 컸다.³⁴¹⁾ 1910년대 말까지만 해도 자소작농과 소작농 호수가 비슷했지만, 1920년대 들어 소작농이 자소작농의 호수를 능가하였으며 특히 1926년 이후에는 소작농 수가 가파르게

이 연구에서 직업소개소 운영이 소상히 밝혀졌다. 최근의 연구로는 조경희의 것이 주목되는데, 조선총독부 사회사업정책의 맥락 속에서 직업소개소사업을 위상을 점검하였는데, 직업소개소가 특화되면서 경제보호사업이 노동사업으로 전환되었다고 하였다. 大友昌子는 직업소개소사업 전반을 다루면서 조선총독부의 사회사업이 노동정책으로 ‘경사’되었다고 평가하였다. 직업소개소사업에 대한 연구는 홍순권 1999 〈일제시기 직업소개소의 운영과 노동력 동원 실태〉 《한국민족운동사연구》 22 ; 大友昌子 앞의 책; 조경희, 2016 〈1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계〉 《역사와 담론》 80호 참고.

338) 사회사업을 다룬 연구들은 공통적으로 도시지역을 대상으로 도시적 현상임을 전제하여 연구를 진행하였는데 이는 사회복지에 대한 ‘산업화 시각’에 힘입은 바 크다. 조선공업화가 이루어지기 전 조선은 상품경제에 침윤된 채, 농촌을 주요 배경으로, 농업을 주산업으로 한 사회라는 것을 경시해서는 안 된다.

339) 자유노동자란 주로 수리조합, 철도공사 등 토목공사장에서 일 날품팔이..강만길

340) 정연태, 2014 《식민권력과 한국농업》 서울대학교 출판문화원, 199~205쪽

341) 농민분해는 1930년대 초에 일단락되었으며 1932년 이후에는 격렬한 농민분해가 보이지 않는 점에서 지주제는 1920년대 말 1930년대 초에 최고조에 달한 것으로 보인다; 허수열, 2005 《개발 없는 개발》 은행나무, 104쪽.

늘어나고 있었다. 1920년에서 1926년까지 자소작농 호수가 122,059호 줄어든 반면 소작농호수는 110,167호가 늘어났다. 그런데 1927년에서 1932년까지를 보면 자소작농이 152,760호 줄어든 반면 소작농은 353,351호가 늘어나 앞 시기에 비하여 큰 폭의 변화가 있었다.³⁴²⁾ 1910년대부터 농민분해가 일어나기 시작하였으며 특히 1920년대 후반기에 정점을 찍었음을 알 수 있다.³⁴³⁾

농가 수지 상황은 농가의 소득으로 생활비를 충족시키기가 힘든 적자상태에 있었다. 농민은 근대적인 금융제도를 이용하지 못하고 부족한 생활비를 고리대를 통하여 해결하였고 이로 인하여 농가 수지는 만성 적자를 반복할 수밖에 없었다.³⁴⁴⁾ 농업을 통한 재생산을 위한 최소한의 안정망이 부재한 상황에서 농민들은 소작농화되고 빈농화되었다.

지주 소작관계에 있어서 “지주와 소작인 사이에는 전통적으로 정의(情誼)가 두터워 소작쟁의와 같은 분쟁을 극히 적게” 하였던³⁴⁵⁾ 전통적·온정적 관계가 약화되어 갔다. 또한 남구(濫救)를 가져온다며 국가적·사회적 차원의 구제가 극도로 축소되는 바람에 사회적 안정망이 약화되었고 식민농정의 결과 농민의 분해와 궁핍화가 동반된 농민의 ‘궁빈 분해’가 일어났다.

농업을 통하여 생계를 유지하기 어렵게 되자 농민들은 농업 외 소득에 의존할 수밖에 없었다. 농민들은 농사를 짓는 시간 이외에 겸업과 부업을 더하고 남는 시간을 활용하여 임노동(賃勞動) 수입을 올렸다. 그리고 가족원 중 일부가 외지로 돈벌이를 나가는 출가노동(出稼)이 급격하게 많아졌으며 가족 전체가 농촌을 떠나기도 하였다. 특히 1930년대에는 농업 실패로 인한 전업(轉業)농민이 급증하였다.³⁴⁶⁾

1920년대 후반에는 빈민이 폭증하였다. 이와 관련하여 세국민 발생 추세와 규모를 살펴보자.³⁴⁷⁾ <표 3-1>은 1926년에서 1933/34년 사이에 세국민과 부

342) 강만길, 1987 《일제시대 빈민생활사 연구》 창작과비평사, 34쪽

343) 1932년 이후에 조선농지령과 농촌진흥운동 등 이른바 ‘사회정책적 농정’이 시행되고 조선공업화가 이루어지면서 지주제의 확장이 저지된 것으로 보인다.

344) 농촌 빈민의 생활 상태에 대하여는 문소정, 1991 <일제하 농민가족에 관한 연구> 서울대학교 사회학과 박사논문 참고.

345) 善生永助, 1929 《朝鮮の小作慣習》朝鮮總督府調査資料 第26輯, 57쪽

346) 이아리, 2013 <일제하 주변적 노동으로서 ‘家事使用人’의 등장과 그 존재양상> 서울대학교 국사학과 석사논문, 32~33쪽

량자·결인의 수를 조사한 것이다.

〈표 3-1〉 세국민, 결인 통계 표(1926, 1933)

		1926		1933	
		수	비중	수	비중
호수	세민	408,422	11.7%	919,942	24.1%
	궁민	73,515	2.1%	395,989	10.4%
인구	세민	1,860,000	10.0%	4,276,757	21.1%
	궁민	295,620	1.6%	1,771,103	8.7%
	결식	10,066	0.1%	72,428	0.4%
조선인 호수		3,483,779		3,818,555	
조선인 인구		18,615,033		20,282,644	

출전; 《每日申報》 1928.4.15; 허수열, 2005 《개발 없는 개발》 은행나무, 280쪽의 표 참조.

〈표 3-1〉에 따르면 1926년에 41만호 정도였던 세국민의 수가 1933년에 이르러 91만호로 급속하게 증가하였다. 전체 호수에서 세국민 호수의 비중도 1926년 13.8%에서 1933년에는 35.5%로 늘어났는데, 이는 〈그림 3-1〉에서 살펴본 농민 분해의 양상과도 일치함을 알 수 있다.

출가노동과 부랑의 유민이 발생한 것이 ‘어제, 오늘의 일’은 아니었지만 1920년대 후반부터 도시빈민의 존재 양상이 눈에 띄게 달라졌음을 신문이나 잡지의 리포트 기사를 통하여 확인할 수 있다.

자유노동자라고 하면 몇 해 전까지 문자 그대로 자유노동을 하든 사람뿐으로 농한기를 이용하야 광희문 밖 혹은 동대문 밖 동서문 밖 시흥 등지에서 지게나 가지고 돈푼이나 버려다 쓰려고 드러오는 그 사람들이었으나, 수년 내로 홍수 가치 밀리는 실업자로 전문적 자유노동자가 밀려나와 지금까지 문밖 등지에서 농한기를 이용하여 나오는 사람은 하나도 없어진 상태이다.³⁴⁷⁾

347) 세민(細民)은 생활이 궁박한 상태에 있으나 반드시 타인의 구호를 받을 정도에 이르지 않고 간신히 생계를 유지할 수 있는 자를 말한다. 궁민(窮民)이란 생활이 궁박하여 긴급히 누군가의 구제를 필요로 하는 상태에 있는 자를 말한다. 종래 ‘궁민’이 무능력자를 말하는 것과 달리 궁민은 도시 빈민으로 새로이 생긴 개념이었다.

348) 《每日申報》 1931.12.6. 〈幕天席地도 요셋일 호한열풍〉

몇 해 전만해도 농외소득을 올리려는 사람들이 경성 주변부에서 부업 차원에서 농한기에 올라왔지만, 1931년 현재 시점에서는 완전 실업자인 “전문적 자유노동자”들이 대다수를 이루고 있었으며 일시적 자유노동보다 이주해온 사람이 대부분이라는 것이다. 이러한 양상에 동반하여 경성에서는 1930년대 초에 이르러 인력시장과 같은 것이 자연스럽게 생겨났으며 거의 구조화되다시피하였다. 다음의 기사를 살펴보자.

경성부 내 순일노동자의 유일한 수급 장소로 자연적으로 조성된 노동시장이 대소를 합하여 약 30여개소가 있다. 누구든지 이른 아침에 거리로 나르면 십자로나 혹은 큰 은행 회사 앞이나 벽돌담 밑 양지쪽에 파리한 얼굴에 남루를 몸에 걸치고 삼삼오오 떼를 지어 있는 사람들을 볼 것이다. 그들이 모혀든 곳이 자연적으로 이루어진 노동시장이고, 이에 웅기종기 모여 있는 사람이 일용노동자이다.³⁴⁹⁾

도시로 몰려오는 빈민들이 늘어나면서 일정한 수의 구직자들이 진을 치고 있을 만큼 이들의 존재가 가시화되고 있었다. 인력시장은 도시 중심부인 남대문통, 태평통, 남미창정, 서소문정, 삼각지 부근, 화원정, 인의동 전매국 앞, 조선은행 앞 등에 30개 정도 생겨났다.

결식·부랑자의 경우 1927년에는 46,299명, 1928년에는 51,980명, 1929년에는 58,089명, 1930년에는 58,204명으로 1933년까지 지속적으로 증가하였다.³⁵⁰⁾ 이러한 변화에 동반하여 부랑자가 지칭하는 사람들도 경제적 최하층인 빈민으로 되었다.³⁵¹⁾

1920년대 후반에 도시빈민의 존재가 두드러졌음은 토막민의 존재를 통해서도 살펴볼 수 있다. 토막민은 식민지 시기 도시빈민층을 대표하는 명칭이었다. 토막민은 ‘토막에 사는 사람’을 지칭하는 말로 토막이나 불량주택에 거주하는

349) 《每日申報》 1931.12. 6. 〈자유노동 반쯤펜군 대경성 도처 참상〉

350) 《朝鮮社會事業》 조선총독부 사회과, 1931.12. 〈全鮮乞食數調査〉

351) 예지숙, 2015 〈일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책〉 《사회와 역사》 107집, 87쪽

사람들을 통칭하였다.³⁵²⁾ 조선총독부는 1920년대 말부터 토막민에 대한 통계를 내기 시작하였는데, 그들을 ‘토지의 불법점유자’ ‘도시의 미관을 해치는 자’라고 정의하였다. 토막민은 주택문제에 관련하여 문제시되었으며, 1930년대 들어서 경성시가지계획의 시행에 따라 토막민에 대한 대책을 강구하였다.³⁵³⁾ 토막민의 경우 1927년, 1928년을 경계로 발생 양상이 달라진 것을 파악할 수 있다. 1920년대 초반에 토막민은 주로 도시중심부에서 밀려난 빈민으로 구성되었지만, 1927,28년에는 원래 도시민 보다 이촌향도의 결과로 이주한 자들이 중심을 이루어졌다.³⁵⁴⁾

토막민의 발생과 증가의 양상은 농촌의 분해 및 빈궁화 경향과도 일치한다. 경성제국대학 위생조사부의 조사에 의하면 토막민 팽창의 원인은 “최근 궁핍의 정도가 심해진 농촌을 떠나 도시로 집중하는 빈농의 증가”에 있었다. 다음은 위생조사부가 1942년에 조사한 자료에서 인용한 것이다.

무릇 이촌향도는 현대 각국 공통의 현상으로 그 원인으로는 도시경제 자본주의 화에 의한 공업의 발전, 그에 의한 농촌인구의 흡수, 자본주의경제의 농촌 침투에 의한 토지점령, 그에 따른 농촌생활의 궁핍화 등이 언급된다. 하지만 조선에서 공업의 발달은 극히 늦은 데다 최근 들어 비약적으로 발전한 중공업 분야는 그 성질상 특수한 기술이 없는 조선농민을 전면적으로 흡수하기에는 이르지 않았다. 따라서 조선의 이촌향도 원인은 도시 쪽보다도 오히려 농촌 쪽에 많이 존재한다고 생각한다.³⁵⁵⁾

통상 도시빈민이 공업화에 따른 이촌향도를 원인으로 발생하지만 조선의 이촌향도의 원인은 도시의 흡입 요인보다 농촌 궁핍이라는 농촌 쪽의 배출 요인이 더 크게 작용하고 있었다는 것이다. 토막민은 “농촌생활의 궁핍과 함께, 먼저 그 하층을 차지하는 궁핍 소작농의 이촌이 심하여 향도하여 토막으로 들어

352) 염복규, 2016 《서울의 기원 경성의 탄생》 이데아, 303쪽

353) 염복규 위의 책, 305~307쪽

354) 김경일, 1986 〈일제하 도시 빈민층의 형성 - 경성부의 이른바 토막민을 중심으로〉 《사회와 역사》 3집

355) 京城帝國大學衛生調査部 編, 1942 《土幕民の生活衛生》 岩波書店; 경성제국대학 위생조사부 편, 박현숙 옮김, 2010 《토막민의 생활과 풍경》 민속원, 125쪽; 본고는 이 자료를 번역한 책을 참고하였다. 인용페이지는 번역서의 페이지이다.

가는 식”으로 즉 궁농층을 위주로 형성되었다. 농촌의 빈농들은 도시로 나와 자유노동자가 되거나 도시빈민으로 퇴적되었으며 공업화가 동반되지 않은 조선의 형편상 도시 빈민은 만성 실업 상태에 있을 수밖에 없었다.³⁵⁶⁾

또한 조선인의 전반적 궁핍화와 농촌의 정치화가 맞물려 식민 체제의 위기가 고조되었다. 농민의 저항은 이미 3·1운동을 계기로 적극적으로 표출되었다. 소작쟁의는 3·1운동 이전에는 흔히 발생하지 않았다.³⁵⁷⁾ 쟈쇼 에이스케(善生永助)는 ‘시대의 진운에 수반하여 신사상에 유입됨에 의하여 소작농의 자각을 촉진하여 그 권리를 옹호하고 이익을 주장하면서’,³⁵⁸⁾ ‘제1차 세계대전 후 경제계의 동요와 사상의 혼탁에 수반하여 조선에서도 종종의 소작단체가 생겨나고 투쟁적 분위기가 생겨났다’라고 진단하였다.³⁵⁹⁾ 즉 조선 농민들은 3·1운동을 계기로 민족적·계급적으로 각성하였고, 소작쟁의라는 ‘새로운’ 형식의 투쟁을 통하여 자신의 권익을 주장하였던 것이다.

“신사상의 유입”, “사상의 혼탁”이 의미하는 것처럼 소작쟁의는 조선사회의 운동적 분위기에 자극을 받아 활성화 되었다. 주목되는 점은 농민의 저항이 지주와 소작인간의 사적 분쟁에서 멈추지 않고, 각종 사회운동의 영향을 받거나 사회운동과 결합하면서 농민운동으로 발전하였다는 점이다. 나아가 1920년대 후반에는 농민운동의 방향전환이 모색되었다. 농민운동은 경제투쟁에서 농민의 의식 각성을 통한 정치 투쟁으로 나아갔다. 또한 소작인조합이 농민조합으로 개편되거나 애초부터 자작농을 포함한 농민조합으로 결성되었다. 농민운동이 농민적 대중운동화 하고 정치성을 띠면서 운동의 내용도 소작쟁의, 경제투쟁에서 식민농정 반대 투쟁으로 전개되었다.³⁶⁰⁾ 이 시기에 사회주의 운동이 활성화 되었으며 민족주의운동도 농촌을 주목하였다. 천도교는 1925년 朝鮮農民社를 창립하여 농민교육과 계몽활동에 나섰으며, YMCA는 1925년 농촌부를 설치하고 문맹퇴치와 농촌계몽 등 농촌사업을 확대하였다.³⁶¹⁾ 1927년에는 신간회가

356) 장시원, 앞의 책 287~288쪽.

357) 정연태, 앞의 책 213쪽

358) 善生永助, 앞의 책 1쪽

359) 善生永助, 위의 책 57쪽

360) 정연태, 위의 책 238쪽

361) 기독교민족주의 계열의 농촌운동에 대해서는 장규식, 2001 《일제하 한국 기독교민족주

결성되었고 각지에 지회가 설치되며 각종의 투쟁을 지지·지원하였다.

이처럼 조선총독부는 1920년대 후반 들어 농민의 ‘빈궁분해’와 농촌의 동요라는 ‘새로운’ 상황에 직면하였다. 식민지주제를 근간으로 하였고 공업화가 미비한 조선의 산업구조 하에서 농민들은 농촌 잉여노동력으로 침전되어 차지 경쟁에 내몰렸고 농민층 궁빈 분해가 나타났다. 농업을 통한 생계유지가 불가능한 농민들은 도시로 흘러들어 자유노동자가 되고 도시빈민층으로 침전되었다. 또한 1920년대 후반에 사회운동·민족운동도 활성화 되었다. 이러한 ‘사회문제’의 등장은 조선총독부가 1920년대 초반에 사회사업정책을 도입했을 때와 달라진 조건이었다.

2) 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식과 농촌사회문제

서구에서는 산업화의 진전과 더불어 19세기 중엽에 이르러 노동문제가 사회문제의 중핵을 이루었으며 사회문제를 해결하기 위한 여러 방안을 사회정책으로 포괄하였다. 산업화의 정도가 사회정책의 실시 조건과 일치하지는 않았지만 산업화의 진전이 사회정책의 필요조건이 되었다.³⁶²⁾ 일본의 경우에도 사회사업은 노동문제를 중심으로 하여 전개되었다. 이에 비하여 1920년대 후반 조선에서는 농촌이 주요한 사회문제의 발생지였다. 조선총독부는 “조선인의 8할이 농민이며 그 중 8할 5푼이 소작인이다. 고로 소작문제는 사회문제로 가장 중요한 문제이다”라며 소작문제에 주목하였다.³⁶³⁾

조선총독부의 관리들은 이미 사회사업정책 도입기부터 사회문제의 진원지로 농촌에 주목하였다. 이각종은 1925년의 글에서 ‘조선농촌이 피폐 일로에 있으며 소작문제는 장래 점점 난국으로 들어가는 경향에 있다’고 인식하였다.³⁶⁴⁾ 조

의 연구》혜안 ; 조선농민사 활동에 대하여는 김정인, 2009 《천도교 근대 민족운동 연구》한울 참고; 사회주의운동에 대해서는, 한국역사연구회 1930년대 연구반, 1991 《일제하 사회주의운동사》한길사 참고.

362) 문기상, 1987 〈독일 사회민주당과 국가사회주의 : 비스마르크의 사회정책을 중심으로〉《歴史教育》41호.

363) 《朝鮮社會事業》阿部望洋 1926.2 〈農村社會問題の一考察〉

364) 《朝鮮社會事業》이각종, 1925.2 〈農村の社會事業に於ける〉; 이각종은 1920년대 사회과에 근무하면서 사회사업과 소작정책에 관심을 기울인 조선인 관료였다.

선인 지식인들도 조선의 농촌의 문제를 지적하기는 마찬가지였다. 이순탁(李順鐸)은 “조선의 사회문제로서 중요한 지위를 점한 것은 구미제국과 달라서 소작 문제라고 할 수 밖에 없다”고 하였다.³⁶⁵⁾ 《조선농민》의 주간으로 활약했던 이성환(李晟煥)은 1차 세계대전 이후 각국에서 노동운동이 활발해지고 있지만 조선에서는 노동자가 아닌 농촌문제가 사회문제의 중심이라고 주장하였다.³⁶⁶⁾ 조선인들의 80%이상이 농촌에 모여살고 전 농민의 60%이상이 소작인인 상황에서 식민당국과 조선의 지식인들이 농촌문제에 주목한 것은 당연한 일이었다. 그렇지만 1920년대 초반 이들의 문제의식 속에서 농촌문제는 발등에 떨어진 불이라기보다 “장래 장차 난국으로 들어갈” 즉 가까운 장래에 발생할 문제였다.

그러나 1920년대 후반에 농촌의 사회문제는 긴급한 문제로 다가왔다. 《朝鮮社會事業》 1927년 2월호의 권두언에는 ‘사회사업 중 근래에 논의되어지는 것은 농촌사회사업으로, 농촌에 사회사업을 실시해야 한다는 것은 최근의 여론’이라면서, ‘문화시설이 도회에 편재되고 있어서 농촌의 경우 점점 부진하게 되어가고 있으므로’³⁶⁷⁾ 농촌에 각종 사회사업시설을 설치해야 한다고 하였다. 이각종은 농촌 사회문제의 발생 원인을 ‘불건강한’ 계급 구성에서 찾고 있다.

조선의 농촌은 주지하는 바와 같이 지주 3.6%, 자작농 19.6%, 소작농 76.8%의 비율로 되어 있어 농촌은 매우 불건강한 요소를 구비하고 있다. 다수의 소작농으로 구성되어 있는 농촌은 필연적으로 발달상에 균형을 잃고 있다. 농촌이 지금까지 평온, 무사한 것은 농민의 무지 때문이며, 농민들이 절대적 운명관에 지배되어 있기 때문이다. (후략)³⁶⁸⁾

365) 《개벽》, 이순탁 1924.5 〈勞働運動과 小作運動의 協同〉; 이순탁은 1922년 일본 경도제국대학(京都帝國大學) 경제학부를 졸업하였다. 1923년부터 연희전문학교 상학과 과장으로 근무하였고 1933년 봉직 10년 만에 안식년 휴가로 세계 각국을 시찰하였다. 1945년 미군정 입법회의의원, 1946년 연희대학교 초대 상경대학장, 1948년 대한민국정부기획처 초대처장 등을 역임했고 한국전쟁 때 납북되었다.

366) 《東亞日報》, 이성환 1922.9.1. 〈농촌문제, 조선사람은 농촌으로(5)〉; 이성환은 수원고등농업학교를 졸업하고 일본으로 건너가 1922년 교토 고등잡업학교를 졸업한 뒤 귀국하여 함경남도 단천군농회 기수로 근무하였다. 1925년 10월에 조선농민사의 중앙이사장에 취임하여 기관지인 《조선농민》의 주관을 맡았다.

367) 《朝鮮社會事業》 愛泉, 1927.3 〈前途多事なる朝鮮の社會事業〉

368) 《朝鮮社會事業》 이각종, 1927.3 〈朝鮮の農村と社會事業〉

이각종은 소작농이 절대적인 비율을 차지하고 있음을 지적하면서 이 상황이 농촌 안정에 위협이 된다고 진단하였다. 이각종 뿐 아니라 당국자들의 농촌사회문제에 관한 문제제기가 이어졌는데, 소작문제와 농촌금융문제 등 농업생산구조 전반에 대한 것이었다. 1927년부터 2대 사회과장으로 근무한 가미오 가즈하루(神尾弼春)는 ‘조선의 농가가 일을 하지 않는다 하나 소농이 생활 상 궁핍에 이른 원인은 단지 나태(懶惰)함에 있는 것이 아니라, 소작문제의 부적당함, 농촌 고리대문제 등에 있다’라고 하였다.³⁶⁹⁾ 경상남도의 사회사업정책 담당 관리의 언급은 당시 농촌 사회문제에 대한 총독부 관리들의 인식을 살펴보는데 많은 시사점을 준다. 그는 ‘조선의 직업소개소사업, 실업구제의 문제는 빈곤한 농민의 향도가 원인으로 조선인의 8할을 차지하는 농민이 생활유지가 곤란하기 때문에 발생하는 것’이라 하면서 ‘농촌문제의 해결은 조선에 있어서 사회문제 전반의 해결을 말한다고 해도 과언이 아니다’라고 말하였다.³⁷⁰⁾ 이처럼 조선총독부 관료와 사회사업가들 사이에서 농촌 사회문제의 원인과 대응책으로서 사회사업정책에 대한 논의가 이루어지고 있었다.

조선총독부는 농촌의 문제를 사회구조상의 문제로 파악하고 있음과 동시에 정치적 문제로 인식하고 있었다. 이각종은 “그들(농민)에게 계급의식이 주입된다면” 단박에 농촌의 정치적 불안이 일어날 것이라고 내다보았다. 그는 위의 글에 이에 이어 ‘지금까지는 농민의 무지함 덕에 안정을 유지하고 있지만 이들이 항만에 쌓여 있는 쌀을 보고 저것은 누가 만든 것인가, 계속 일을 함에도 불구하고 우리는 왜 가난한가’하는 의문을 가진다면 조선 농촌은 혼란에 휩싸일 것이라 진단하였다. 조선총독부는 농민의 계급의식 각성에 부채질을 하대는 농민운동의 성장에 대해 크게 우려하고 있었다. 이각종은 ‘병원과 학교를 통해 세를 확장하는 것에 한계를 느낀 기독교가 농촌사회사업을 개척하고 있으며, 사회주의 사상이 농촌에 영향을 미치고 있다’고 진단하였다. 기독교 민족운동과 사회주의운동자들이 농촌 진출에 공을 들이고 있음을 주목한 그는 농촌에 사회

369) 《朝鮮社會事業》 1930.12 〈懇談會記事〉

370) 《朝鮮社會事業》 1930.12 위의 글.

사업을 실시하여 “동요되기 쉬운 사조”가 농촌에 들어오는 것을 막아야 한다고 하였다.³⁷¹⁾ 조선총독부 촉탁 젠쇼 에이스케(善生永助)도 《朝鮮の小作慣習》에서 이각종과 비슷한 진단을 하였다. 그는 ‘근래 일본인 영농사업과 지주의 증가로 단순한 지주 대 소작관계 이외에 민족적 반감을 선동하는 불량한 무리도 배출되고 있다’고 진단하면서,³⁷²⁾ 소작문제가 지주와 소작인 간의 계급 갈등뿐 아니라 민족문제로 변질 수 있다고 파악하였다.

1928년 전조선 사회사업담당자회의에서 내무국장은 ‘근래 사회사상의 동요에 따라 농촌사회문제가 대두되고 있으며, 따라서 청년단체의 지도, 지주소작인의 융화책이 소홀히 돼서는 안 된다’는 내용의 기조 발언을 하였다.³⁷³⁾ 그는 사회문제가 정치적 문제로 변질 수 있으며 또한 민족 감정이 관련되어 있다고 생각하였다. 이에 따라 사상적 대응이라는 부분을 중요하게 인식하였다. 이 부분에 대하여 1930년 11월 조선교육회, 조선사회사업협회, 중앙교회단체연합회 주최로 개최된 ‘사회교화사회사업관계자간담회’(이하 ‘간담회’)의 내용을 살펴보자. 우선 정무총감 코다마 히데오(兒玉秀雄)는 요즘 ‘사회사업 또는 사회교화라고 하는 것이 특히 세간의 이목을 집중시키고 있는데 (중략) 우리 조선은 사회교화가 가장 필요할 뿐 아니라 그것을 위하여 신전(伸展)을 기하는 것이 목하의 급무’³⁷⁴⁾라고 하면서 사회교화의 역할을 중시하였다. ‘간담회’에서는 조선의 사회문제에 대하여 여러 가지 의견과 논의가 이루어졌으나 핵심적으로 논의된 것은 위의 코다마(兒玉)의 언급에서 보이는 바와 같이 사상적인 대책이었다.³⁷⁵⁾ 특히 사회풍속을 교정하는 정신교화가 필요하다는 의견을 기반으로 하면서 청소년에 대한 지도가 가장 많은 비중을 차지하였다.

조선총독부의 사회문제에 대한 인식과 대응은 사회구조적 문제에 대한 일정한 대응과 정치적·사상적 방면에 대한 대응을 동시에 담고 있었다.

371) 이각종, 1927 앞의 글 참고.

372) 善生永助, 1929 《朝鮮の小作慣習》 62쪽

373) 《朝鮮》 1928.11 〈社會事業事務擔任者打合〉

374) 《朝鮮社會事業》 1930.12 兒玉秀雄 〈挨拶〉

375) 《朝鮮社會事業》 1930.12 〈懇談會記事〉

2. 사회사업정책 행정과 조선사회사업협회 설치

1) 사회사업정책의 확대와 행정 상황

(1) 본부와 도의 단위 행정기관의 상황

1926년까지 조선총독부는 소작문제에 대하여 지주와 소작인간의 사적 계약의 문제로 취급하였으며 소작쟁의가 있을 때는 경찰력을 동원하여 치안 차원에서 대응을 하였다. 그러나 소작쟁의가 일상화 되는 양상으로 발전하였고, 1926년에 ‘산미증식갱신계획(産米增殖更新計劃)’을 시작해야 했던 상황에서, 일제에게 소작쟁의는 회피하고 넘어가거나 일방적 탄압으로 해결될 수 있는 문제가 아니었다. 조선총독부는 농사개량 일변도의 시각에서 나아가 체제 안정의 차원에서도 소작문제를 인식하기 시작하였다.³⁷⁶⁾ 이는 조선총독부가 치안 일변도의 시각에서 경찰력을 동원하여 통치하던 방식에서, 사회문제의 시각으로 소작문제를 바라보고 사회정책적인 차원으로 접근하기 시작하였음을 의미한다. 조선사회는 물리력과 선전적 차원의 레토릭으로만 통치할 수 없게 되었으며 사회를 안정화시키는 방향의 정책 또한 추구되어야 함에 이르렀다.

조선총독부는 소작문제에 대한 조사를 실시하고 소작관계에 대하여 행정적으로 조정하는 정책을 취하였다. 우선 1926년 1월 「조선농회령(朝鮮農會令)」을 공포하여 관 일변도가 아닌 관제단체를 매개하여 소작문제를 조정하고자 했다. 이에 1926년부터 소작 상황을 조사하였고 이를 《朝鮮社會事業》 지면에 수록하였다. 1927년에는 5개년 계획으로 기초자료 수집과 소작관행 조사를 실시하였다. 1928년 2월 조선총독부에 임시소작조사위원회를 설치하여 소작제에 대한 종합적 검토를 시작하였다.³⁷⁷⁾ 또한 조선총독부는 각종 ‘사회문제’에 대한 조사를 실시하였다.³⁷⁸⁾ 세국민에 대한 조사와 결식 부랑자의에 대한 조사가 이루어

376) 정연태, 앞의 글 223쪽

377) 1920년대 소작정책의 변화에 대하여는 정연태, 앞의 책의 9장 참고.

378) 통계는 사회에 대한 양화된 정보를 얻어내는 근대국가와 행정의 한 장치이자 사회의 실상과 국가의 통치활동을 기술하는 국가의 담론이라 정의된다. 식민지시기 조선에서 통

졌으며 조사 항목에서 도시빈민은 세민, 궁민, 부랑자, 걸식, 토막민으로 분류되었다.³⁷⁹⁾ 동일한 부랑자에 대한 조사라도 해도 치안유지 차원에서 경찰 행정의 영역에서 이루어지던 이전에 비하여 달라졌다. 1929년에는 부업조사를 간행하였고, 1930년에는 최초로 부(府)와 지정면에서 실업 상황에 대한 조사를 수행하였으며, 1931년 11월 2차 조사를 실시하였다.³⁸⁰⁾ 부면 직원과 방면위원 정동총대와 경찰관이 조사구역을 나누어 실지조사를 하여 카드에 기입하는 방식으로 진행하였다.³⁸¹⁾ 정확한 수치를 알 수는 없지만 윤곽을 아는 정도는 될 수 있을 것이라 추정된다. 1931년 6월에는 10인 이상의 노동자를 고용하는 공장과 광산에 대하여 노동 상황을 조사하였고, 1931년 7월에는 시가지 차가(借家) 상황에 대하여 조사하였다. 향약과 사창제 등 조선의 구제 제도를 조사하였다. 예컨대 조선총독부 관리 아소 우미(麻生武龜)가 1931년에 〈李朝の農倉と地方經濟〉를 발표하였고³⁸²⁾ 1933년에 《社還米制度》를 발표하였다.

조선총독부는 사회문제의 심화에 따른 사회사업정책의 확대에 따라 행정력의 강화도 모색되고 있었다. 우선 본부 사회과의 사무분장은 1926년 6월 14일에 개정된 이후 1932년까지 개정에 이르기 까지 별 변함없이 이어졌고, 업무도 구제, 경제보호사업, 사회교화의 3가지 영역으로 구성되었다. 사회사업정책을 담당하는 본부의 사회과 직원은 1920년부터 1926년까지 평균 13~14명 선이었던 것에서 1927년부터는 거의 20명 선으로 늘어났다.³⁸³⁾ 다음으로 도 사회사업 행정 담당자의 상황을 살펴보자.

계는 주로 총독부나 관변단체들이 생산한 공식통계였으며 서구와 달리 ‘사회문제’에 결부된 통계도 관에 의하여 생산되었다; 박명규·서호철, 2003 《식민권력과 통계-조선총독부의 통계체계와 센서스》 서울대학교출판부 5~6쪽 참고.

379) 부랑자는 ‘일정한 거주와 직업이 없는 자’였는데 걸식의 유무에 따라 걸인과 구분되었다. 1920년대 후반에 이르러 부랑자는 빈민을 지칭하였다. 1910년대 부랑자들이 풍기단 속에 걸린 사람들이었다면 1920년대 후반에는 최하층의 빈민을 지칭하는 것으로 고정되었다. 부랑자에 대하여는 참고 2014; 2015 참고.

380) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》 178쪽

381) 《朝鮮社會事業》 1930.6 조선총독부 사회과 〈府及指定面に於ける失業狀況調査〉

382) 《朝鮮地方行政》 麻生武龜, 1931 〈李朝の農倉と地方經濟〉

383) 직원록 자료, 한국사데이터베이스

〈표 3-2〉 1927~1931년 도의 사회사업 담당자 상황

	1927	1928	1929	1930	1931
강원	사회서기	사회서기	사회서기	사회서기 지방사진기수	사회서기 지방사진기수
경기	사회서기	사회서기 사회주사	사회서기 사회주사	사회서기 사회주사 지방서기	지방서기
경남	0	0	알 수 없음 ³⁸⁴⁾	지방개량사무촉탁 2	지방개량 사무 촉탁
경북	사회주사	사회주사	사회주사	사회주사 사회서기 지방서기	사회서기 사회주사 지방서기
전남	사회주사 영상기수	사회서기 사회주사 영상기수	사회서기 영상기수	사회서기 지방영상기수 지방서기2	사회서기 사회주사 지방영상기수 지방서기 2
전북	0	0	0	지방서기	사회서기 지방서기
충남	사진기수	사회서기 사진기수 지방서기	사회서기 사진기수 지방서기 2	사회서기 사진기수 지방서기	사회서기 사진기수 지방서기 2
충북	0	사회서기 사진기수	사회서기 사진기수	사회서기 사진기수	지방사진기수
평남	0	0	지방서기 2	사회서기 지방서기 2	<u>사회서기</u> 지방서기
평북	사회서기 활동사진 기수	사회서기 활동사진 기수	사회서기 활동사진기수	사회서기 활동사진기수	사회서기 활동사진기수 지방서기
함남	사진기수	0	사회주사	사회서기 사회주사	사회서기 사회주사
함북	사회서기	사회서기	사회서기	사회서기	사회서기
황해	0	0	사회서기 지방서기	지방서기	사회서기
계	10	15	20	29	27

출전 : 직원록 자료, 한국사데이터베이스

384) 직원록 자료, 한국사데이터베이스에 1929년 경상남도에 내무부의 내용이 누락되어 있다.

1925년과 1926년의 인원(각각 7명 6명)에 비하면 1927년부터 각 도의 사회사업 담당자가 증치되는 것을 알 수 있다. 이는 도의 사회사업정책의 확대를 보여주는 것이라 할 수 있다.

(2) 각도 사회사업정책 사무 담당자 회의 개최

1927년에서 1930년에 이르기까지 연달아 전선(全鮮) 규모로 사회사업 사무 담당자회의가 개최되었다.³⁸⁵⁾ 보통 사회사업정책에 관련된 업무는 도시자 회의를 통하여 논의되고 지방행정 단위에서 시행되었다. 앞선 시기에 사회사업 관계자들의 회합은 강습회 정도가 있었을 뿐이었다.³⁸⁶⁾ 그런데 1927년부터 잇따라 사회사업 관계자 전체가 회합한 것은 이 분야의 담당자들이 모여 논의하고 실행할 문제가 등장했다는 것을 의미한다. 1927년 8월 12일에서 15일에 걸쳐 4일간 조선총독부 제2회의실에서 도와 부의 사회사업담당자들이 회의를 하였다. 정무총감은 다음과 같은 내용의 훈시를 하였다.

사회사업은 인류상애(人類想愛)의 대의와 사회연대의 정신에 입각하여 사회의 결함을 보정하고 국민생활의 복지를 증진시키는 것을 기획하는 것으로 사회사업의 건전한 발전 여부는 국운소장(國運消長)에 관계하여 중대한 것으로 (중략) 조선의 사회사업이 이재구조, 궁민구조, 행려병인 구조, 고아의 수양, 맹아자의 특수교육과 수인보호에 이르기까지 성적을 냈지만, 소작문제, 직업보호, 청년단체의 지도 등에 이르러서는 아직 강구중으로 성과를 내지 못하고 있다³⁸⁷⁾

정무총감은 그간의 사회사업에 대하여 구제사업에서는 성과를 보였다고 평가하였다.³⁸⁸⁾ 이에 반하여 새롭게 등장한 ‘사회문제’에 대한 대응책으로 “소작

385) 《每日新報》1922.8.24. 〈사회사업강습 9월 초순 개최〉; 1922.8.29. 〈사회사업강습준비〉

386) 1922년 9월 열린 사회사업강습회는 행정기관의 사무 담당자 뿐 사회사업업 관계자도 참가하였다. 일본의 내무성 사회국장 田子一民 등을 강사로 초빙하여 사회사업이란 무엇이며 일본 사회사업은 어떻게 실시되고 있는가를 주제로 강연을 하였다.

387) 《朝鮮》1927. 8 〈社會事業事務擔任者打合〉

388) 이러한 발언은 조선총독부의 그간의 사회사업정책이 구제에 치중하였음을 의미하는 것으로 1920년대 초반의 경제보호시설들도 구빈적 성격을 가지고 있었음을 반증하는 것이

문제, 직업보도, 청년단체의 지도”에 방점을 두고 사업을 해야 한다고 하였다. 이는 조선총독부의 사회사업정책의 주요 방향을 보여주는 것이었다. 농촌사회 문제에 대한 대책으로 소작문제에 대한 관리, 실업문제에 대한 대응으로 직업 소개사업, 사상문제에 대한 대응으로 교화 차원의 청년단체에 대한 지도를 중점과제로 제시하였던 것이었다.

이듬해인 1928년에도 전 조선의 사회사업관리들이 모이는 회의가 개최되었다. 1928년 10월 8일~10일 개최된 전선 사회사업담당자회의에서 논의된 사항은 1927년의 것보다 구체적이었다. 다음은 회의에서 논의된 의제들을 정리한 것이다.³⁸⁹⁾

자문사항	협의사항	주의사항
1. 모범부락 지도상황과 실적 2. 소농에 대한 소액생산자금대부사업 실시 상황 3. 부와 면에 주택의 공급과 개선사업을 실시하기 위한 구체적 방안 4. 최근의 소작관계의 상황	1. 관내 공업장 기타 적당한 노동자 구인에 관한 건 2. 의탁보육 중인 보호아동에 관한 건	1. 행려병인가호소에 대한 보조 신청 2. 은사진출자금에 의한 국민보조의 건 3. 향교재산처분에 관한 건 4. 감화원 입원 아동에 대한 건 5. 재해에 대한 응급조치의 건 6. 소농에 대한 소액생산자금대부사업에 관한 건 7. 직업소개사업 보조에 관한 건 8. 활동사진사무에 관한 건

회의 의제는 구제(주의사항의 1,2,4,5, 협의사항 2)와 사회교화(자문사항 1, 주의사항 8) 직업소개사업 등 사회사업정책 전반에 걸쳐 있었다. 그리고 1928년에 시작된 소농생산자금대부사업에 관한 건이 포함되어 있다. 1929년에는 조선사회사업대회가 개최되었으며 이 대회를 계기로 조선사회사업협회가 설립되었다.³⁹⁰⁾ 1930년에는 교화사업관계자간담회가 개최되어 각 도 사회사업 사무담당자들이 한자리에 모여 사회사업의 방향성에 대하여 논의를 하였다. 간담회에서는 사회교화 뿐 아니라 사회문제 전반에 대한 성토와 논의가 이루어졌다.

다.

389) 《朝鮮》 1928.11 〈社會事業事務擔任者打合〉

390) 《每日申報》 1929.9.27. 〈조선사회사업대회 26일 근정전 개최〉

논의된 것들은 농촌의 빈궁문제와 실업자문제, 사회주의 사상의 침투와 청년층의 정치화에 대한 우려, 신(청년, 신사상)과 구(유교, 장년층)의 대립, 조선인의 극단의 궁핍에 대한 우려와 대응 방안, 금주금연의 중요성, 아동보호사업의 실시 여하(如何), 면수인(免囚人)보호사업 강화 등으로 이러한 여러 가지 문제에 대한 원인을 진단하고 대안 모색, 교화사업의 진전을 위한 방도까지 다양한 내용들이 성토되었다. 다음은 이 날 나온 의견을 종합한 내용을 옮겨 적은 것이다.

조선에서 속히 실시되어야 할 사회교화시설은

1. 국민정신교양을 도모하기 위하여 성훈의 취지를 철저하게 할 것
2. 경신 숭조의 관념과 종교적 신앙의 함양에 노력할 것
3. 본부와 각도에서는 교화 사업통제기관의 충실을 도모할 것.
4. 교화사업의 보급 발달을 기하기 위하여 교화단체의 연맹기관을 설치할 것.
5. 부락개량시설의 설치를 도모할 것.

조선에서 청소년지도의 구체적 방법

1. 건실한 청소년단체의 조직을 촉진하고 체계의 통일을 도모할 것.
2. 초등 학교졸업자의 지도에 주력하고 청소년교화의 기초를 다할 것.
3. 청소년에 대한 체육기관과 건전한 독서물의 간행과 오락기관의 설치를 촉진할 것.
4. 미성년자의 금주금연을 철저히 할 것.³⁹¹⁾

위의 내용과 같이 이 회의에서 각종 사회문제에 대한 사회교화적 대응이 강하게 주장되어 그 실천방안으로 교화조직을 결성할 것과 청소년에 대한 사상대책을 실시할 것이 결의되었다. ‘간담회’ 이후 사회과장 上內彦策³⁹²⁾, 사회과 사무관 엄창섭(嚴昌燮)³⁹³⁾, 촉탁 이각종, 속 渡邊鐵夫 속 佐藤芳彌, 협회 菊池武知 등이 모여 사회사업좌담회를 열고 사회사업협회의 방향성과 사회교화에 대

391) 《朝鮮社會事業》 1930.12 〈懇談會記事〉

392) 上內彦策은 1920년에 내무국 제 2과의 시보로 근무하다가 1921년에는 경상남도 내무부 심사과 과장으로 근무하였다. 1930년부터 사회과장으로 근무하였으며 1931년에 경기도 경찰부장으로 부임하였다.

393) 엄창섭(嚴昌燮)은 평양 출신으로 1908년에는 궁내부 조사과에 주사로 근무하였으며 1912년에는 평안남도 강동군 서기, 1917년 평안남도 도서기, 1922년 평안남도 내무부 사회과, 1925년 평안남도 안주군 군수로 근무하다가 1930년에 조선총독부 내무국 사회과 사무관으로 근무하였다. 1934년에는 학무국 사회과 사회과장으로 근무하였다: 한국사 데이터베이스 참고.

하여 논의하였다.

2) 조선사회사업협회의 설치

(1) 조선사회사업연구회에서 조선사회사업협회로

조선총독부는 그간 재조일본인의 협력을 통하여 행려병인구제, 면수인 구제³⁹⁴⁾, 도시 빈민구제 사업 등 빈민구제사업을 실시하였다. 기존의 조선사회사업연구회 (이하 ‘연구회’)는 경기도와 경성을 지역기반으로 하고 조선총독부 관리를 중심으로 하여 이루어졌으며 지역의 자선사업과 별 연계 없는 사회사업에 관한 담론을 유통하는 공간으로 주로 활용되었다. 1920년대 후반으로 가면서 주지하다시피 조선총독부는 소작문제, 실업문제, 도시빈민 문제 등에 직면하였다.³⁹⁵⁾ 조선총독부는 이러한 사회문제의 대두라는 “시대의 변천”에 대응하기 위하여 사회사업을 감독하고 관리하는 “강력한 통제기관”을 만들고자 하였다.³⁹⁶⁾ 조선사회사업협회(이라 ‘협회’)의 설립을 주도한 것은 조선총독부 사회과였다. 1928년에 각도 내무국장 회의에서 ‘연구회’ 개편과 ‘협회’의 설립에 관한 논의가 이루어졌다.³⁹⁷⁾ 이에 따라 연구회는 1928년 10월 27일 집회에서

394) 면수인보호사업은 형법의 시행과 함께 배출된 출옥자의 생활대책을 강구하기 위한 시설이었다. 이 시설은 1910년대 만들어진 시설의 수가 대체로 유지되고 있었는데, 면수인에 대한 근로교육, 직업교육을 실시하였으며, 보조금, 기부금으로 운영되었다.

395) 조선사회사업협회에 대한 본격적 연구로는 현재까지 송치호의 것이 유일하다. 이 연구는 최초의 연구로서 조선사회사업협회의 활동 전반을 그려내어 관변단체로서 식민지 지배수단이었다는 성격을 밝혔다. 그런데 일개 단체의 성립과 활동을 중심으로 서술을 하여 정책적 맥락과 닿지 못한 연구로 한정적으로 진행되었으며, 식민지 지배수단으로서의 성격을 규명하는 것을 논문의 일관된 목적으로 삼아 연구회와 협회의 활동과 위상의 차이를 간과하였다.(송치호, 2007 <일제시기 조선사회사업협회의 성격에 대한 실증 분석> 서울대학교 사회복식학과 석사 논문) 조선사회사업협회를 중심으로 분석하지는 않았지만 이 단체를 다른 몇몇의 연구 중에 윤정옥의 것이 참고할 만하다. 다른 연구들이 연구회와 협회의 위상과 활동에 대하여 일관된 성격을 부여한 반면 윤정옥은 조선사회사업협회가 1930년대 초반부터 중추적 활동을 하게 되었다고 평가하면서 양 단체의 위상을 구분하였다.(尹晟郁, 1996 《植民地朝鮮における社會事業政策》 大阪經濟法科大學出版部, 194~196쪽)

396) 朝鮮總督府, 1935 《施政25年史》 594쪽

397) 《朝鮮社會事業》 1931.1 <客年に於る本協會の三大事業に就て>

“현안 중 조직 변경의 건”에 대하여 다음과 같이 결의하였다. “조선총독부 사회과의 발기에 의하여 본회와 같은 목적의 조선사회사업협회가 근일 설립됨에 대하여 본회는 그에 합동할 것을 방침”으로 하였으며, 회원은 모두 ‘협회’의 회원으로 가입하고 연구회의 권리·의무 일체를 협회로 인계하기로 하였다.³⁹⁸⁾ 1929년 1월 1일 조선사회사업연구회를 조선사회사업협회로 개칭하고 사무소를 본부 사회과로 이전하였고, 4월 11일 재단법인으로 조직하였다.³⁹⁹⁾ 이처럼 외적 요인에 따라 갑작스럽게 ‘협회’로 전환되었기 때문에 양 단체의 관계에 대하여 이론이 분분했던 것으로 추정된다.⁴⁰⁰⁾ ‘협회’는 1929년 9월 26일에 개최된 조선박람회 기간에 근정전에서 개최된 ‘전조선사회사업가대회’에서 결성되었다.⁴⁰¹⁾

다음으로 지부의 설립을 살펴보자. 각도의 지부는 협회 결성을 전후하여 각자의 사정에 따라 설치되었다. ‘협회’ 설립 이전에 민간 사회사업 단체들을 기반으로 하여 조직을 결성하고 있던 곳은 경기도와 경북, 경남 정도였다. 우선 경북지역은 자선사업의 기반이 비교적 풍부한 곳으로 구한말부터 서구 기독교 세력의 대규모 자선 시설이 자리를 잡았고 병합 직후 재조일본인에 의하여 자선 시설이 설치되었다. 경상북도는 1920년대 초부터 조선인사회에서 구제 사업을 위한 움직임이 있었으며 조선총독부가 이를 조정 감독하여 구제단체를 만들었다. 1922년 경북구제회가 결성되어 활동을 하였고, 1927년에는 대구와 부근의 사회사업 관계자가 회합하여 개인 가입의 방식으로 경북사회사업연구회를 결성하였다.⁴⁰²⁾ 이어 1929년 조선사회사업협회가 결성되자 조선사회사업협회 경북지부로 전환하였다. 경기도는 조선사회사업연구회가 활동하던 곳이었으며 민간사회사업 시설이 집중되어 있는 곳이었으며 이 단체들이 민간 구제 자원의 중추를 이루었다.

398) 《朝鮮社會事業》 1928.11 〈會報-會集〉

399) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》 169쪽

400) 조선사회사업협회 설립 당시의 소상하게 알 수 있는 자료를 발견하지 못하였다. 내밀한 논의의 존재 유무는 차치하고라도 1929년에 발간된 《조선사회사업》 1년 치 기사가 누락되어 있기 때문에 당시 사정을 면밀히 살펴볼 수 없다.

401) 조선에서 활동하는 사회사업 관계자들이 총집합한 회합으로 인원은 약 300명이었다.

402) 경상북도, 1930 《慶尙北道社會事業要覽》 110쪽.

1927년 7월에 결성된 경남사회사업협회(이하 ‘경남협회’)의 경우 전형적으로 관이 설립을 주도한 경우였다. ‘경남협회’의 창립에 대한 기사들을 보자.

경남도지사 和田씨 외 각 군수가 협의하여 경남도 내 사회사업을 목적하고 경남사회사업협의회를 창립코저 작 8월경부터 준비하여 오든 바, 근일에 그 준비가 완료되어 7일에 경남도 회의실에서 창립총회를 개최하였다. 경남 각 부윤, 군수 경찰서장과 일반 유지 100여명이 출석하였다.⁴⁰³⁾

경남협회는 민간영역의 자발적인 참여나 자선사업을 기반으로 한 것이 아니라 도항노동자문제를 계기로 경상남도에 의하여 설립되었다. 와다(和田) 도지사가 회장으로 부윤과 군수가 평의원으로 되었다⁴⁰⁴⁾. 노동소개부, 교양부, 교화선전부, 구휼부의 4개의 부서로 구성되었으며, 향교재산 수익금과 기부금으로 재정을 충당하였는데, 유지에게 일정한 기부금을 할당하는 방식으로 출연하였다.⁴⁰⁵⁾ 이어 강원도지부,⁴⁰⁶⁾ 황해도지부와⁴⁰⁷⁾ 충청남도지부가 1929년에 설립되었다.⁴⁰⁸⁾ 1930년 3월에 함경남도지부,⁴⁰⁹⁾ 1930년 8월에 충청북도지부,⁴¹⁰⁾ 1930년 10월에는 전라북도지부가 설립되었다.⁴¹¹⁾

(2) 조선사회사업협회의 조직 구성과 특징

조선총독부는 각도에 지부를 구성하여 중앙의 협회와 지방에 지부라는 유기적으로 연결된 중앙집권적 조직을 만들었다. 다음은 조선사회사업협회의 조직도이다. ‘협회’는 본부와 도의 행정망을 따라 조직되었다.

403) 《東亞日報》 1927.7.10. 〈경남사회사업〉

404) 《中外日報》 1927.7.10. 〈경남도의 사회사업협회 창립 기념 경과〉

405) 《社會時報》 1927.4 《朝鮮社會事業》

406) 《每日申報》 1929.8.10. 〈조선사회사업협회 강원도 지부 착수〉

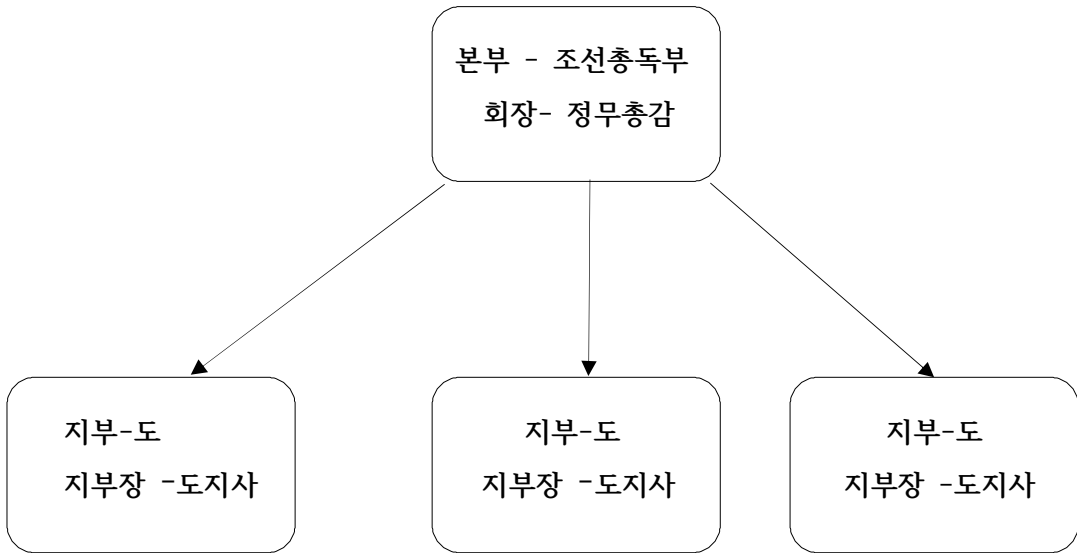
407) 《每日申報》 1929.4.13. 〈황해도의 사회사업〉

408) 《每日申報》 1929.9.26. 〈사회사업대회 충남도 출석자〉

409) 《每日申報》 1930.3.9. 〈사회사업협회 함경지부 발회〉

410) 《每日申報》 1930.8.16. 〈사회사업협회 충북지부 설립〉

411) 《每日申報》 1930.10.29. 〈사회사업협회 전북지부 설립〉



<그림 1> 조선사회사업협회 조직도

협회장에는 정무총감, 부회장에 내무국장,⁴¹²⁾ 간사에 사회과장이 임명되었다. ‘협회’의 사무실은 조선총독부 사회과 내에 두었고 지부의 사무실은 도 내무국 내에 두었다. 각 도의 지부장에는 도지사, 부지부장에는 내무부장, 지부 간사에는 도 지방과장이 임명되었으며 평의원에는 통상 경찰부장, 각 과장, 군수가 임명되었다. 강원도지부의 예를 보면 지부장에 도지사, 부지부장에는 내무부장이 임명되었고, 평의원에 재무부장, 경찰부장과 각 과장 그리고 각 군수가 임명되었다. 상무이사에는 지방과의 과장과 춘천군수가, 상무간사에는 각 군 서기 또는 서무계 주임이 담당하였다.⁴¹³⁾ 1930년 10월에 결성을 마친 전라남도지부의

412) 1932년에 조선총독부 관제 개정에 의하여 사회과가 학무국으로 이관 된 후에는 학무국장이 부회장을 맡았다.

413) 《每日申報》 1929.8.10.〈조선사회사업협회 강원도 지부 착수〉

경우에도 도지사가 회장을 맡고 내무부장이 부회장을 맡았으며, 재무부장과 경찰부장이 이사, 각 과장들이 평의원이 되었다.⁴¹⁴⁾ 임원진의 구성을 보았을 때 행정기관의 주요한 관계자들이 보직을 맡은 관제조직이었음을 알 수 있으며, 사회사업을 실행할 때 행정기관을 움직여 운영할 수 있도록 한 것으로 보인다.

일반 회원은 개인별 가입을 원칙으로 하였으며, 명예회원, 찬조회원, 통상회원으로 구분하였다. ‘역량이 있는 자선가’를 가입 대상으로 한다고 하였다. 회원 수는 협회 초기인 1930년에는 1,838명이었으며,⁴¹⁵⁾ 1933년 《朝鮮社會事業要覽》에 의하면 2,728명 정도였고, 1936년까지 대략 3천명 선을 유지했다.

다음으로 협회에 참여한 일반회원들이 어떠한 사람들이었는지 1929년 조선 사회사업협회의 결성식에 참가한 사람들을 통하여 자세히 살펴보자.

<표 3-3> 1929년 조선사회사업협회 결성식 참가자 명단

지역	참가자
인천부	인천조선인자선회 회장 崔承宇, 부회장 金允福, 이사 張錫佑 인천자비원(悲田院) 이사 黑田惠院, 岡木宜空 인천자선회 회장 美濃榮次郎 인천부 사회사업 담당자 山靑正雄.
강원도	횡성군수 吳贊甲, 금화군수 李起遠, 평강군수 朴在洙, 양양군수 金極一, 도 사회계 柳熙璟, 춘천군 서무계 주임 島山豊吉, 춘천군 송암리 청년단장 池圭赫, 원주 00리 흥풍회 간사 劉錫, 평강 진흥회장 李寅鎔, 양구군 고대리 모범부락 회장 崔圭璿, 철원군 사회사업 주임 金學洙, 강릉군 사회사업 주임 金周赫.
충청남도	충남 지방과장 (불명)正治 대전자강회 주사 古澤(불명)誠 공주관업원 이사 尹杉榮 공주구제원 서기 대전불교자제회 이사 平山義仁 서산군 교화주사, 아산군 교화주사, 연기군교화주사, 조치원 제7구 진흥회장, 천안군 교화주사, 논산군 교화주사, 강경소학교장, 당진군??리 진흥회장, 서산군청 군속, 예산군 00면 예산군교화주사, 아산군진흥회장, 예산면 李弘魯, 삽교면 曹慶國, 광시면 洪鍾撤

출전 : 《中外日報》 1929.9.7, 《每日申報》 1929. 9.26

414) 《每日申報》 1930.10.29. 〈社會事業協會全北支部設置〉

415) 《朝鮮社會事業》 1930.2 〈會報〉 : 회원 수의 내용을 보면 경기도가 718명, 강원도가 347명, 경상북도가 225명으로 3도의 합이 2/3를 훌쩍 넘었다. 나머지 도들은 아직 결성 중이거나 결성 초기로 평안남도는 통상회원 6명 찬조회원 0명, 평안북도는 통상회원 1명으로 조직률이 저조하였다.

위의 표는 인천부와 강원도, 충청남도 3개 지역의 참가자를 정리한 것이다. 전체 참석자의 일부이지만 참석자의 전체적 구성 성분과 도와 부의 특징을 살펴보는 데 도움이 된다. 인천부는 민간 사회사업 시설 단체의 관계자들과 인천부의 사회사업 담당자가 참석하였다. 부의 경우 민간 사회사업 단체들이 빈민구제를 담당하고 있었기 때문에 이들이 주축이 되었다. 반면 강원도와 충청남도의 참석자는 군수와 사회주사와 같은 관공리와 진흥회, 흥풍회 등 농촌교화 사업을 하는 관제단체 관계자들이었다. 도-농촌 지역의 사회사업이 진흥회 흥풍회와 같은 관제단체들을 주축으로 하여 실시되었다는 것과 사회사업의 내용도 관제단체들의 목적 즉 민풍개선, 생활개선이었음을 쉽게 알 수 있는 대목이다. 다음으로 <표 3-4>의 충북지부의 상황과 <표 3-5> 1931년 4월 신입회원 입회상황을 통하여 협회 구성원의 성분을 살펴보자.

<표 3-4> 조선사회사업협회 충북지부 역원

지위		이름 및 인적 사항
지부장		洪承均
부지부장		田中三雄
이사	상임의원	金漢睦 ⁴¹⁶⁾ 柳生繁雄
	평의원	全錫泳 충주군 군수, 金明淵 군수, 朴澈 음성군 군수, 張龍煥 군수, 李明求 중추원 참의, 申昌休 면장, 石川友吉 미상, (불명)寅赫(미상)
간사		桑本新五郎 野世溪閑了 門脇默一 安東工 宮本政藏 森田耕一 立野新五郎 伊藤東之進 中西重一 高木忠雄 南外七 高橋堅治 倉島至 李範觀 군수, 金玉鉉 군수, 李海用 군수, 崔志煥 군수, 崔在益 군수, 李瓚鎬 면장, 朴魯泰 음성군 속.

출전 : 《조선사회사업》 1930.9 <충청북도지부란>

416) 김한묵은 1922년에서 27년까지 중추원 참의, 고적조사위원, 구관及제도조사위원회 위원을 역임하였고, 1928년에서 1931년까지 충남 참사관으로 1939년에서 40년까지 중추원 참의를 지냈다 ; 직원록 자료 한국사데이터베이스 참고.

〈표 3-5〉 1931년 4월 조선사회사업협회 신입회원 입회 상황

지역	인명과 1931년 당시 지위
전북	崔學洙 : 전라북도 부안군 군수 全夏澤 : 공립보통학교 훈도 계북보통학교 훈도 6관등 許石鐵 : 전라북도 순창군 속 7관등, 林麟周 : 전라북도 순창군 순창면장 黃允顯 : 전라북도 순창군 동계면장, 楊相華 : 전라북도 순창군 금과면장 梁炳昊 : 전라북도 순창군 적성면장, 吳宗熙 : 미상 山田清太朗, 宋桂玉, 今井吉治, 松下和三朗, 植田實
강원도	金季碩 강원도 매화고보 훈도, 鄭鍾龜 강원도 대포고보 훈도, 張台甲 강원도 오호고보 훈도, 嚴圭昌 강원도 대포고보 훈도, 南必淳 강원도 수동보통학교 훈도.
함경남도	韓長善 함경남도 신흥군 동고촌면장, 韓徹維 미상, 林蒼圭 미상, 劉鳳吉 육영학원 부원장, 小久保豊吉 : 북청농업학교 교유

출전 : 《조선사회사업》 1931.4 〈회원〉

〈표 3-4〉를 보면 충청남도 지부의 평의원과 간사는 거의 군수들이 맡았고 중추원 참의, 면의 속 등 관리들로 구성되었다. 강원도의 경우에 1931년 4월에 학교 훈도들이 주로 가입하였으며 함경남도의 경우 면장과 교유 등이 있었다. ‘연구회’ 시기와 달리 조선인과 일본인의 비율에서 5 대 5 이거나 조선인의 비중이 높아졌는데, 신입회원 입회 상황을 보아도 이러한 추세는 계속되었다. 충청북도지부의 경우 보통회원 중 조선인은 123명, 일본인 50명으로 한국인의 비율이 압도적으로 높았다.⁴¹⁷⁾ 이처럼 조선인의 비율이 높아진 것은 군수 이하 하급 행정기관의 관리들과 진흥회, 교풍회 등 관제 교화조직의 인사들이 회원으로 가입했기 때문이다.

조선사회사업협회가 설립되면서 변화된 점은 다음과 같다. ‘연구회’가 단지 지식과 사회사업담론의 유통에 그쳤다면 협회는 도 단위까지 지부를 갖춘 실행 조직으로 되었다. 도의 행정망을 따라 조직됨에 따라 행정력과 집행력을 가질 수 있게 되었고 협회원으로 군수, 면장, 훈도, 진흥회 등 관제단체의 구성원을 가입시켜 실행력을 갖추었다.

부의 경우 인천부의 예에서와 같이 민간사회사업의 여력이 미흡하게나마 있었으나, 도의 경우 조직된 민간 사회사업이 부재한 상황에서 관제단체와 행정

417) 《朝鮮社會事業》 1930.9 〈忠清北道支部欄〉

기관을 중심으로 하여 조직한 것으로 보인다. 회원을 모집하면서 면(面)에서 ‘사회사업이 무엇인지도 알지도 못하는 사람을 강권하여 입회금 삼원씩을 받고 입회케 하고 또 세금을 부과하듯 회원을 모집’하여 원성을 사기도 하였다.⁴¹⁸⁾ 이러한 관제성 때문에 조선의 사회사업에 대하여 ‘특수한 입장에서 특수한 체계를 확립하고 있으며, 조선의 사회사업은 정책 사회사업이다’라는 평가가 가해지고 있었다.⁴¹⁹⁾

(3) 조선사회사업협회의 활동

전국적인 조직기반을 갖춘 후 조선사회사업협회는 1930년 5월 ‘아동데이’ 행사를 열었다. 각 지부와 본부에서는 포스터와 삐라 등 선전물을 지부에 배포하고 사원, 신사, 교회, 극장, 활동사진관, 시장, 욕장 등 많은 사람들이 모이는 곳에서 선전을 하였다.⁴²⁰⁾ 지부의 사업을 보면 경남의 경우 1925년 일본이 조선인 노동자에 대한 도항저지책을 실시하자 부산항의 실업노동자 문제가 큰 현안이 되었다. 부랑자화 되어 가고 있던 실업노동자문제에 대한 조선총독부는 직업소개소를 만들어서 직업을 알선하고자 하였고, ‘오도 가도 못하고’ 부랑자화 되어 가는 이들에 대한 임시 구제시설을 설치하고자 하였다. 전자는 직업소개소 사업으로 진전되었으나 후자의 경우 그 물적 대책은 민간에 넘겨졌다. 조선사회사업협회가 구성되기 전에 경남에서는 이 문제에 대응하기 위하여 도가 주도하여 지역의 유지들을 모아서 협회를 설립하였고 도의 현안인 도항노동자를 위한 사업을 실시하였다. 다음은 1927년의 경남사회사업협회의 사업 내용이었다.

본년도 예산은 12만원이며, 사업의 일부로 도일 저지로 오도 가도 못하고 방황하는 조선노동자를 구제할 방침으로 노동자 공동숙소, 간이식당을 설치하여 일반 실업노동자에게 편리를 도모하리라 하며, 소규모의 작업장과 노동상담소도

418) 《每日申報》1929.10.9. 〈사회사업협회 회원 강모(强募)〉

419) 《朝鮮社會事業》1930.4 〈卷頭言-朝鮮に於ける社會事業確立へ〉

420) 《每日申報》1930.5.2. 〈함흥의 아동애호데이〉

설립한다더라.⁴²¹⁾

경남지부는 ‘부산부에 만연한 자유노동자 구제사업’과 더불어 농촌에서 근농공 제조합과 지도부락에 농사개량에 관한 활동사진을 순회상영 하였으며, 문맹에 대한 강습회를 개최하였다.⁴²²⁾

경남도사회사업협회에서는 동회의 자금 일부로 실업자 구제를 목적으로 수산사업의 부민관을 건설하여, (중략) 경남의 실업자를 구제할 계획인데, (중략) 부산부에 할당한 8만원의 기부금의 징수 성적이 불량하여 예산 계획을 못하고 있어,谷지사는 근간 협회 부회장 기타 관계 유력자들을 도청에 초대하여 이의 실현에 대한 협의를 하리라 한다.⁴²³⁾

기부금을 모집하는 ‘경남협회’의 활동은 총독부 사회사업을 관찰하는데 시시점을 준다. 실업자, 부랑자의 폭증에 직면하자 관의 지도하에 자산가, 유지들을 끌어 모아 일정한 재정을 담당하도록 하였던 것이다. 이외에 지부들의 활동은 생활개선, 지방개량에 관련된 것이 많았다. 강원도지부에서는 ‘생활개선의 제1의 책으로 일반에게 색의를 장려할 목적 하’에 염색 강습을 개최였다.⁴²⁴⁾ 함경남도지부는 지방의 중견청년 60명을 대상으로 석왕사에서 지방개량강습회를 개최하였다.⁴²⁵⁾ 경상북도지부는 지역 특성상 한센병자들이 몰려드는 곳이었으며 한센병자 구제사업에 주력하였다.⁴²⁶⁾

421) 《東亞日報》1927.7.10. 〈경남사회사업〉

422) 《每日申報》1930.5.10. 〈무직자 6할은 수치, 언문학습회를 개최〉

423) 《每日申報》1930.10.19. 〈수산목표로 하는 부민관 건설 지연〉

424) 《每日申報》1930.11.3. 〈색의를 강습코자 염색강습회 개최〉

425) 《每日申報》1932.8.10. 〈중견청년 강습 來 9일부터 석왕사에서〉

426) 《每日申報》1930.9.28. 〈나환자 구호 선전, 경북사회사업협회에서〉

3. 노동력수급사업과 농촌사회사업의 실시

1) 경제보호사업의 전개와 직업소개사업

(1) 경제보호시설의 상황

경제보호시설은 1927년에서 1931년 사이에는 26개 정도가 추가되었다.⁴²⁷⁾ 이 시기 도시빈민이 폭발적으로 늘어났음을 고려할 때 미미한 수준에 불과하였으나, 그 시설의 설치 양상을 보면 1920년대 후반의 사회문제에 대한 대응의 특징을 살펴볼 수 있다.

1920년 초반에 도입된 경제보호시설은 공익시장, 인사상담소, 무료숙박소, 간이식당, 이발소, 공동욕장, 세탁장, 수산사업, 공익주택사업이 있었다. 이 시설들은 이른바 방빈사업의 일환으로 도입된 것이었는데, 조선의 빈곤 상황과는 부합하지 않았다. 가장 많이 설치된 것이 공설시장이었으나 이마저 1923년을 기점으로 사회정책적 기능을 거의 상실하였다. 공설시장은 1923년에 표준물가의 공시, 소매상인 폭리의 견제, 물자배급조직의 개선 등 경제정책적인 목적에 중점을 두고 운영되었다.⁴²⁸⁾ 이 때문에 1923년 이후 공익시장을 사회사업 시설로 포함시키는 것에는 이론의 여지가 있다. 공익시장은 1927년 인천부공익시장, 1929년 목포부공익시장, 순천면공익시장, 1928년 원산부공익시장, 1931년 원산부경정공익시장, 1929년 부산부 공익 중도정시장의 6개가 증치되었다.⁴²⁹⁾ 수산시설이 1개 증설되었고(4→5), 무료숙박소는 1개가 늘어났다(4→5). 공동욕장의 수는 그대로였다. 세탁장은 1개가 늘어나 총 7개로 집계되었다(6→7). 공익주택사업이 1928년에 2개가 추가되어 총 8개가 되었다(6→8).⁴³⁰⁾ 도시빈민의

427) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮社會事業要覽》

428) 박이택, 앞의 글 241쪽

429) 조선총독부 사회과, 1933 《朝鮮社會事業要覽》

430) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮社會事業要覽》 100~103쪽. 공익주택사업은 재단법인보린회간이주택(1922) 대구부영주택(1922) 해주읍영주택(1922), 목포부영주택(1924) 청진부영공설주택(1924), 부산부영주택(1925)에서 1928년에 신의주부영주택과 경성부에 광희주택이 추가되었다.

증가에 따라 심각한 주택문제에 대한 사회정책상의 조치도 비록 미미했지만 실시되고 있었다.⁴³¹⁾

1920년대 후반에 경제보호시설의 설치 상황을 볼 때 눈에 띄는 것은 공익전당포와 직업소개소였다. 공익전당포의 정식 명칭은 ‘공익(公益)질옥’이었는데 도시빈민의 금융문제에 대응하기 위한 시설이었다. 1920년대 초반에서 설립 논의가 있었으나 전주 군산 등 몇 개 지역에 설치된 것을 빼고 추진되지 않았다. 1927년 사회과는 공설전당포의 설치에 대한 계획을 발표하였고 1929년 2월 설립에 대한 구체안이 확정되었다.⁴³²⁾ 1929년 3월 11일 공익질옥을 설치할 계획으로 「府面公益質屋條例準則」을 정하여 내무국장이 각 도지사에 통첩하였고 5월 2일 본부 예산에 공익질옥보조비를 계상하였다.⁴³³⁾ 이에 따라 공설전당포는 1927년에서 1931년간에 총 11개가 설치되었으며 설치 지역은 경성부와 평양부에 각각 2개소, 목포부, 대구부, 부산부, 신의주부, 함흥부, 원산부, 청진부에 각 1개씩 설치되었다.⁴³⁴⁾ 다음의 표는 부(府)의 사회사업에 대한 재정 상황을 정리한 것이다.

〈표 3-6〉 1927~31년간 부 사회사업 재정

	1927	1928	1929	1930	1931
총지출(원)	57,240	51,058	180,128	134,154	157,736
총지출 중 공익전당포비			108,794	63,204	56,674
총지출 중 청년훈련소비					7,536
지방비 중 사회사업비 비율(%)	0.5	0.4	1.8	1.1	0.8

조선총독부 내무국 《조선지방재정요람》 1927,28,29,30,31년도

위의 표의 ‘총지출’은 ‘사회사업비, 사회교화비, 공설욕장, 공설세탁장, 인사상담소·직업소개소·공설식당· 공설숙박소’로 구성되어 있었다. 표에서 보이듯

431) 빈민주택문제에 대해서는 염복규, 앞의 책 7장 참고.

432) 공설전당포에 대하여는 이병례와 전영옥의 연구가 있다; 이병례, 2013 〈일제하 전당포 운영실태와 ‘公益’개념의 한계〉《사림》46호 전영옥, 2014 〈일제시기 경성의 ‘公設質屋’ 설치〉《서울학연구》54호

433) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》169쪽

434) 공설전당포는 이후에 1933년에 3개, 1934년에 4개가 추가 설치되었다; 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮社會事業要覽》84~91쪽

1929년 재정의 확대는 공익전당포가 선도하였다. 1930년대에는 공익전당포에 관한 비용과 공회당·사회당 비용이 추가되었으며, 1931년부터 청년훈련소에 대한 비용이 일부 지역에서 추가되었다.⁴³⁵⁾

1920년대 전반에 도입된 경제보호시설 즉 공익시장, 이발소, 공동욕장, 무료 숙박소 등은 1920년대 후반 들어서는 더 이상 중점사업이 아니었다. 이 시기 조선총독부는 실업문제와 심각한 도시빈민문제에 호응하여야 했으며, 도시빈민의 금융문제에 대한 대응으로 전당포사업과 실업에 대한 대응책으로 직업소개 사업에 중점을 두었다.

(2) 직업소개사업의 실시 배경과 전개

㉠ 사업의 배경

조선총독부는 1920년대 후반에 직업소개사업에 중점을 두었다. 이 사업의 배경에는 조선과 일본, 중국에서 노동시장이라는 거시적 구조적 배경을 바탕으로 하여, 일본과 식민지 조선간의 노동력의 이동이라는 ‘제국적’ 차원의 문제 그리고 조선 내의 노동력 수급의 문제가 있었다.

우선 조선과 일본 간의 도항(渡航)노동의 상황을 살펴보자. 조선은 일본의 미곡과 원료 생산지로 기능하였으며, 농민분해와 공업화의 유기적 연계가 이루어지지 않은 식민지 경제의 특성을 가지고 있었다. 농촌에 잉여노동력은 실업자 또는 잠재실업자의 형태로 농촌에 남아 있거나 새로운 노동시장을 찾아 도시와 국외로 흘러나갔다. 일본의 자본주의는 자국의 경기순환에 따라 조선인의 도항에 대한 억제와 허용을 조정하면서 조선인 노동력을 일본 자본주의의 저변에 동원하는 민족 차별적 취업 구조를 형성하고 있었다.⁴³⁶⁾

조선인의 내지(內地)도항노동은 강점 직후에도 있었지만 본격화 된 것은 1차 세계대전 발발 후이다. 전시 호황으로 인한 독점자본주의의 발전은 노동시장에

435) 조선총독부 내무국 《조선지방재정요람》 1927,28,29,30,31년도판

436) 홍순권, 1999 〈일제시기 직업소개소의 운영과 노동력의 동원 실태〉 《한국민족운동사연구》 22

대한 수요를 증대시켰으며, 이에 따라 일본의 자본가들은 조선으로부터 본격적으로 노동력을 유입하였다.⁴³⁷⁾ 농촌 빈민과 휴한기에 일거리를 찾아 나온 사람들은 인근 도회지나 토목공사장으로 외지별이에 나서거나 좀 더 나은 일자리를 찾기 위해 도향노동자가 되었다. 조선인들은 동절기에 일본 정부가 도시빈민을 위하여 실시하고 있던 국민구제토목사업에 참여하기 위하여 도향을 하였으며. 이러한 빈번한 도향에 대하여 조선총독부 초대 사회과장 야지마(矢島)는 “소작 농업만으로는 생활을 유지하지 못함으로 구직을 위해 내지(内地)로 도향하는 것은 오히려 당연한 일”⁴³⁸⁾이라 하였다.

도향노동이 빈번해지면서 이들에 대한 관리문제가 생겨났으며 이를 위하여 1927년의 11월에 개최된 ‘서부직업소개소인사상담소연합회’ 회의의 의제를 살펴보자.

현행 직업소개소 법을 개정하여 조선에 적용할 것.
 직업소개소 직원의 봉급을 전액 국비로 보조할 것.
 만연 도래하는 조선인노동자 단속 방법.
 직업소개소에서 구직자를 보증할 것.
 내지로 온 선인 구직자에 대한 취직 전후 지도 방안에 대한 논의.
 내지 주재 조선인 노동자에게 적당한 교양기관을 시설할 것.
 내지와 조선 사이에 부랑구직자를 연락 통달할 것.
 조선인 도향노동자에 의한 내지인노동자와 농민에 대한 영향 여하.
 조선인노동자 소개상의 연구.
 조선인노동자의 도향에 대한 단속과 도향 이후 조선인 노동자의 현지 적응 문제.⁴³⁹⁾

회의의 의제는 직업소개소 시설의 관리에 관한 것, 조선인 노동자의 도향에 대한 관리, 도향 후 관리, 조선인 도향노동자들에 대한 상호 관리 방안, 조선인 노동자가 일본 사회에 미치는 영향 등으로 노동자의 이동에 관한 관리 방법 등이었다. 전반적으로 노동자의 이동을 파악하고 관리하기 위한 것이었다. 이 회

437) 서현주, 1991 <1920년대 渡日朝鮮人 勞働者階級の 形成> 《한국학보》 17권 2호

438) 《東亞日報》 1923.7.15. <사회사업시설>

439) 《朝鮮社會事業》 1927.12 <社會時報-第四回西部職業紹介所人事相談所聯合協議會>

의는 조선의 경기 이남지역과 일본의 서부지역의 직업소개소·인사상담소 간에 협의회로 1927년에 4회를 맞고 있었으며 이후에도 지속되었다.

일본은 1차 세계대전기의 호황 이후 1923년경부터 불황에 빠져들었으며 실업자가 증가하였다. 일제는 조선인들이 일본 내에서 실업자 증가와 사회문제 발생에 원인이 된다고 인식하였다. 1927년부터 조선총독부의 사회과장으로 근무한 가미오(神尾)는 “고래 조선인은 상부상조의 관념이 풍부하여 새로이 도항한 노동자는 친척지기에게 가기 때문에 모처럼 안정된 생활을 하고 있는 도항자에게 성가신 존재가 된다”고 하면서 여러모로 조선인 도항자들이 일본에서 문제를 일으키기 때문에 “조선에서 토목공사를 일으켜”서 도항에 연관된 문제를 해결해야 한다고 하였다.⁴⁴⁰⁾

일본은 1925년에 조선인 노동자들의 도항을 제한하는 조치를 취하였으며, 1928년에 7월 조선총독부 경무국은 ‘도항허가기준에 관한 통첩’을 공포하였다.⁴⁴¹⁾ 이러한 도항저지에 관하여 《東亞日報》는 “일본에 가서 조선인이 관리 노릇은 못하여도 노동이나 자유롭게 하도록 그대로 방임하여 두는 것이 인도적”이라며 비판하였다.⁴⁴²⁾ 일본 정부의 입장도 단일한 것은 아니었던 것으로 보인다. 도쿄(東京)중앙직업소개소의 국장은 ‘조선인을 내지에 오지 못하게 하는 것은 불가능한 일이며 조선과 일본의 관계는 산업적으로 정치적으로 중대한 의의를 가지고 있다. 그들의 자유를 빼앗을 수 없을 뿐 아니라 법률의 조문으로 조선인의 내지 도항을 방지하는 것은 불가능하다’⁴⁴³⁾라는 의견을 내기도 했다. 도항이 저지된 노동자들이 부산항에 진을 치고 있었고 조선총독부들은 이들을 관리하게 위하여 1927년 9월에 부산항에 사회과 출장소를 개설하였다.

다음으로 1920년대 후반에는 조선 내에서 토목공사에 대한 노동력 수요가 늘어나고 있었다. 산미증식갱신계획이 추진된 1920년대 후반 특히 1928년경에 수리조합 건설이 활발하게 이루어졌는데,⁴⁴⁴⁾ 이때 건설된 수리조합은 대규모로

440) 《朝鮮社會事業》 1928.4 〈社會雜報-内地に漫然渡航する労働者に就て〉

441) 홍순권, 앞의 글 347쪽

442) 《東亞日報》 1928.1.14. 〈실업자 구제책〉

443) 《朝鮮社會事業》 守屋榮夫, 1927.11 〈不振なる職業紹介所の成績を良くする道〉

444) 宮嶋博史, 松本武祝 등 공저, 1992 《近代朝鮮 水利組合研究》 일조각, 8~14쪽

토목건설업자들에게 큰 이익을 남겨주었다.⁴⁴⁵⁾ 또한 함경북도 지역에 대규모 수력 발전 사업이 이루어졌다. 1926년 1월에 일질(日室)의 전액 출자에 의하여 조선수전주식회사(朝鮮水電株式會社)가 설립되었고, 1927년 5월에 조선질소비료주식회사가 설립되어 부전강수력발전소 건설에 착공하였다.⁴⁴⁶⁾ 이에 따라 전반적으로 북부지방에 노동력 수요가 증가하였다. 다음의 통첩에 노동력 수요와 공급에 대한 언급이 있는데 이를 살펴보자.

조선 내 토목공사는 산미증식계획 실시와 함남수전공사와 같은 민간사업과 치수공사, 철도공사 등의 점증 등에 수반하여 노동자의 수요는 연연 격증하는 추세이다. 종래 조선인 노동자의 수급상태는 노동력 과잉에 의하여 내지 도항자 급 만주 이주자는 매년 5,6만 명으로 늘어나고 있음에도 불구하고, 조선 내 토목공사에서는 노동자의 부족을 호소하고 (중략)... 기업가는 지나인(支那人) 노동자를 부득이하게 사용하는 기현상이 노정되고 있다. 중국인노동자 사용에 대하여 당국에서 적극 제한을 가하고 있음에도 3만 명의 노동자에 대하여 다액의 노은(勞銀)을 지불하고 있는 상황이다.⁴⁴⁷⁾

조선 내에 노동자 수요는 늘어났지만 조선인들은 일본과 만주로 이동하고 있기 때문에 정작 조선 내에서는 필요한 노동력이 부족하다고 진단하고 있다. 또한 당국자는 중국인노동자들과 조선인노동자 간의 노동시장에서의 경쟁이 문제가 되고 있음을 언급하였다. 위의 인용문에 이어 당국자는 조선인노동자 보호를 위하여 “지나인노동자의 침입을 방지”해야 한다고 하였는데, 총독부 측에서 “지나인 노동자 사용에 제한을 가할 만큼” 중국인 노동자 문제가 대두된 것으로 보인다.

중국인 노동자가 비단 1920년대 말에 나타난 것은 아니었다. 그러나 1920년 조선 내 거주 중국인의 수가 2만 3천여 명이었던데 반하여, 1930년에는 6

445) 鳥海豊, 2013 〈일제하 일본인 請負業者의 활동과 이윤창출〉 서울대학교 대학원 국사학과 박사논문, 150~151

446) 姜在彦, 1985 《朝鮮にをける日室ユンツェルン》 不二 出版, 94~97쪽

447) 地第403號 내무국장 통첩 군수부운 宛, 1927.9.28. 〈勞働者職業補導事業實施ニ關スル件〉 평안남도 《平安南道例規集》 第1卷 內務 443쪽 ; 《平安南道例規集》은 1925년 4월에 도의 행정문서를 묶어 간행한 이래 1932년 4월까지 13차례 문서를 추가하여 간행한 자료이다. 사회사업 관련 문서는 예규집 1권 내무의 9집에 수록되어 있다.

만 7천여 명으로 증가하였으며 직업의 중심은 상인에서 노동자로 변화하였다. 1920년대 말에는 인천항을 통하여 대략 만 명가량의 계절노동자가 들어왔는데 이들은 각종 공사장에 고용되어 도시하층민의 생계를 위협하였다.⁴⁴⁸⁾ 고용주 측에서는 ‘지나인 노동자들이 임금도 싸고 능률도 높기 때문에 조선인보다 지나인을 환영’하였다.⁴⁴⁹⁾ 여기에 조선에서 실업문제가 불거지면서 중국인노동자가 문제시되었는데, 조선사회사업연구회는 각도 내무부에 보내 거주 지나인의 수, 주요 직업, 중국인노동자들이 노동시장에 미치는 영향에 등에 대한 질문을 보내기도 했다.⁴⁵⁰⁾

(4) 직업소개사업의 실시

조선총독부는 부산에서 도항이 저지된 노동자 문제에 대한 대책을 강구하였다. 조선총독부는 1927년 9월 21일에 부산에 사회과출장소를 개설하고 도항이 저지된 노동자를 북부지방의 노동력 부족 지역으로 보내는 사업을 실시하였다. 우선 1927년 4월에 함남선 공사현장으로 인부를 보냈으며, 부산, 진해의 청부업자가 함남선 일부 공사를 청부하면서 당국에서 200명을 모집하였다.⁴⁵¹⁾ 1928년 9월의 기사에 의하면 부산 제1잔교(棧橋)부근에 있는 사회과 출장소에 하루에 20~50명이 ‘썰도’하였는데, 본인의 희망에 따라 함남도와 강원도 방면의 토목공사장에 노동을 알선하였다. 강원도 금강산 전철(電鐵)공사장에 400명, 황해도 재령 재신수리조합공사장에 200명, 평남수리조합, 황해도 봉산탄광 충북선 철도공사장 등에 소개하였다.⁴⁵²⁾ 1927년 봄에서 가을까지 3만 명 정도의 노동자를 수급한 것으로 보고되었다.⁴⁵³⁾ 1930년에는 함경북도 나진항 만철토목공사에 남부지방의 노동자 3천명을 수급하기로 총독부와 토목협회가 협의하여 경상남도 내에서 제1차로 500명을 4월초에 보내기로 하여 경남사회사업협회는

448) 정병욱, 2013 《식민지 불온열전》 역사비평사, 155쪽

449) 《朝鮮社會事業》 1927.1 〈雜報〉

450) 《朝鮮社會事業》 1927.5 〈支那人勞働者は朝鮮人の生業を奪ふものか〉

451) 《朝鮮社會事業》 1927.5 〈社會時報-釜山に沮止の勞働者を工事場に振向〉

452) 《朝鮮社會事業》 1928.10 〈社會雜報-紹介勞働者より答禮狀〉

453) 《朝鮮社會事業》 1927. 5 〈社會時報-春から夏に三萬の勞働者補導〉

구직인 600명을 모집하는 등 노동력 수급 활동을 하였다.⁴⁵⁴⁾ 그러나 당국이 남부지방의 노동자를 북부지방으로 보내는 과정에서 “생활 정도가 다르다 할 만한 남도사람을 함경도 산골로 보내니 (그곳에-필자) 있지 않고 탈주”하는 일도 발생하였다.⁴⁵⁵⁾

조선총독부는 노동력의 수급을 담당하는 기관으로 1927년부터 직업소개소를 활용하였다. 직업소개는 1920년대 초까지만 해도 인사상담소의 여러 업무 중 하나였으나, 1920년 후반부터 일본 도항 문제를 계기로 실업문제에 대응 기관의 기능을 하게 되었다. 다음의 인용문은 직업소개소의 역할에 대하여 언급하고 있다.

조선인노동자의 수급관계가 원활하지 못한 원인은 그것의 연락과 지도를 도모하는 소개기관이 없는 이유로 장래 농촌에 있어서 노동력을 조선 내 자급화하고 공히 지나인노동자의 침입을 방지하여 각종 사업의 진전을 조성하는 데에는 직업소개기관의 설비가 가장 급무로 인정된다.⁴⁵⁶⁾

위의 인용문을 보면 당국은 노동력의 수급 조절을 위하여 직업소개소를 설치하고자 하였음을 알 수 있다. 농촌의 잉여 노동과 중국인 노동자의 수급을 조절하는 기관으로 직업소개소의 활용하려 한 것이다. 1920년대 후반에 직업소개소는 사회사업기관이자 노동력 공급기관으로 기능을 동시에 부여 받았던 것으로 보인다. 이는 1920년대 후반에 실업문제가 심화되고 동시에 조선의 북부지방에 대한 ‘개발’이 이루어졌기 때문이었다.

조선총독부는 1928년부터 직업소개사업을 장려하기 위하여 본부 예산에 직업보도비를 계상하고, 공설직업소개소의 건설비에 대하여 50%를, 경상비의 20%에 해당하는 보조금을 지급하도록 하였다.⁴⁵⁷⁾ 또한 1928년 말부터 府郡島에 전임 직원을 설치하여 노동자의 수급을 관장하도록 하였다.⁴⁵⁸⁾ 나아가 조선

454) 《每日申報》1934. 4.13. 〈경남조선사회사업협회〉

455) 《東亞日報》1928.11.15. 〈해결의 책임은 사회과에 있다〉

456) 평안남도 예규집, 위의 글.

457) 조선총독부 사회과 1933, 《朝鮮の社會事業》96쪽

458) 홍순권, 앞의 글 참고.

총독부는 직업소개사업을 공영으로 전환하여 관련 사무를 총괄하려는 계획을 구상하였다.⁴⁵⁹⁾

또한 조선을 단일한 단위로 관리하여 노동력을 적절히 수급하기 위하여 조선 총독부는 조선 내의 직업소개소를 묶는 행정망을 만들어내고 노동력에 대한 공급 조절하기 위한 기본적인 조사를 실시하였다. 1930년 6월 「朝鮮國有鐵道旅客及荷物運送規則」에 의하여 취직자의 운임료를 50% 할인하였다.⁴⁶⁰⁾ 또한 부와 지정면에서 실업 상황 조사를 실시하였다.

2) 농촌사회사업의 실시와 ‘소농생산자금대부사업’의 전개

(1) 경제보호사업으로서 ‘소농생산자금대부사업’

1920년대 후반에 조선총독부는 농촌에 대하여 “권리의무의 관계가 성(成)하여 의무의 방면은 생각지 않고 권리를 절규하며 또 새로운 과격한 언동을 하고 고래의 양풍미속을 배척”하는 양상이 벌어지고 있고, 부형의 말을 듣지 않고 반발하는 청년층이 늘어나고 있다고 진단하였다.⁴⁶¹⁾ 즉 이 시기에는 농민의 전반적 궁핍화와 같은 경제적 문제를 넘어서 지주와 작인 간의 관계, 장유의 관계 등 전통적인 사회관계에서 여러모로 균열이 생기고 있었다. 조선총독부는 이러한 농촌의 사회적·경제적 위기에 대응하기 위하여 1920년대 후반에 들어 농촌에 대한 행정적 지배를 강화하였다. 1926년 「조선농회령」(朝鮮農會令)과 「조선산업조합령」(朝鮮産業組合令)의 발포를 계기로 지주를 매개로 한 농촌지배정책에서 한걸음 나아가 직접 농민을 상대로 하는 정책을 시행하였다. 조선총독부가 조선농촌에 대한 행정적 지배를 강화할 수 있었던 것은 1920년대 들어 면행정이 안정되어 행정력을 촌락단위까지 확대시킬 수 있었기 때문이다.⁴⁶²⁾

459) 《每日申報》 1928.8.20.〈반도에 혜택이 풀려 사회사업의 신설〉

460) 《朝鮮社會事業》 1927. 3 〈社會時報-鮮內就職旅行者의 汽車賃金割引〉

461) 《朝鮮社會事業》 渡邊鐵夫, 1931.5 〈部落の改良と小農生産資金〉 ; 渡邊鐵夫는 1923~1932년까지 조선총독부 사회과에서 근무하였다.

462) 김민철, 앞의 책 42~45쪽

그리고 조선총독부는 농촌에 대한 사회사업정책을 본격적으로 실시하였다. 총독부는 ‘조선의 8할을 점하는 농가 호수 중에서 8할을 차지하는 소농에 대한 적당한 보호정책을 실시함이 긴급을 요한다’는 진단 하에, 소작농 “보호정책”으로 “소농에 대한 경제보호사업을 실시”한다고 하였다.⁴⁶³⁾ 1920년대 전반기에 ‘방빈’을 표방하면서 도시지역에 몇몇의 시설을 설치하였던 것에 국한되었던 반면, 1920년대 후반에는 농촌으로까지 확대되었다고 할 수 있다.

그간 농촌에 실시되어 왔던 사회사업정책은 주로 지방개량사업이었다. 지방개량사업은 진흥회, 흥풍회, 부인회, 청년회 등 교화단체를 설치하는 등 1920년대 전반기와 마찬가지로 지방개량강습회를 개최하고 일본의 우량농촌을 견학하고 내지시찰을 실시하였다. 그런데 1920년대 후반에는 이러한 지방개량사업이 계속되면서 보다 확대되었다. 조선총독부는 1927년부터 모범부락정책을 확대하고 부락에 보조금을 교부하였다. 1927년에서 1931년 간 총 166개의 모범부락을 표창하고 보조금을 지불하였다.⁴⁶⁴⁾

이 시기 농촌에 대한 사회사업정책에서 주목되는 것은 1928년부터 실시된 소농에 대한 소액생업자금대부사업이다(이하 ‘대부사업’). 이 사업은 1920년대 후반 농촌사회문제에 대한 일제의 인식을 토대로 성립된 정책으로 조선총독부의 사회사업정책에 흥미로운 관찰거리를 제공한다. 이 사업은 그간 촌락지배사업의 하나로 평가되었지만⁴⁶⁵⁾ 조선총독부의 농촌사회문제에 대한 대응책이었다는 점을 중시하여, 사회사업정책의 범주에서 이를 바라볼 필요가 있다.

‘대부사업’은 경제보호사업으로서 농촌의 고리대문제에 대한 대응책으로 시행된 면이 있었다. 다음의 인용문을 보자.

서민금융기관으로 금융조합의 소화 원년(1926) 조합원이 407,208인에 달하였음에도 조선 전 호수의 1할1푼에 불과하여, 소농이 소액의 자금을 융통하는데 불편한 점이 적지 않아, 민간대금업자로부터 자금을 차입하여 불이익을 받고 있

463) 《朝鮮社會事業》 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 〈小農に對する小額生産資金貸付に就て〉

464) 조선총독부 사회과, 1928 《優良部落調》: 김익한, 2006 〈일제의 면 지배와 농촌사회구조 변화〉 《일제 식민지 시기의 통치 체제 형성》 89쪽

465) 김민철, 앞의 책, 101쪽

다. 이에 본부에서는 소농 생활의 진상(眞相)에 대해 깊이 고려하여 소농의 생활자금을 안정시킬 방안을 강구하였다.⁴⁶⁶⁾

조선의 농가는 전선(全鮮)의 총 호수 360여만 호 중 실로 8할을 점하며 그 대다수는 소농으로 이에 대한 적절한 보호정책을 실시하는 것은 정무상 매우 중요한 일이다. (중략) 서민의 금융기관으로 개설되어진 금융조합도 소농자에게 필요한 소구(小口)의 자금을 융통하는데 불편하기 때문에 다수의 소농은 부득이 민간금대(金貸)업자에게 자금을 차금한다. 1개월에 5분에서 1할의 고리를 빌린 결과 부채는 증가하고 생계는 점점 빈궁해져 마침내 다년의 생업을 버리고 이산하는 불행에 빠지는 경우가 적지 않다.⁴⁶⁷⁾

당국은 고리대로 인하여 농민의 경제적 몰락이 가속화 되고 있다고 진단하면서 금융조합의 제한성에 대하여 논의하고 있다. 조선총독부는 소생산자로서 농민들이 생산자금을 도모하지 못하고 생업자금으로 고리대에 의존하면서 부채 부담이 늘어나 빈궁하게 되며 급기야 폐농·이농의 상황에 까지 이르게 되었다고 진단하였다. 즉 금융조합의 제한성에 따라 농촌 금융 문제에 대한 대응으로 이 사업을 실시함을 밝혔다.

우선 ‘대부사업’의 기구와 운영 방법 등 사업 전반에 대하여 살펴보자. 이 사업은 면(面)에서 시행하는 것으로 하였으며, 「면제시행규칙(面制施行規則)」 제1조 2항에 근거하였다. 조선총독부는 ‘대부사업’을 실시하기 위하여 촌락을 단위로 30호 내외로 근농공제조합을 설치하고 이를 대부기관으로 삼았다. 1면에 4개의 근농공제조합을 설치하는 것을 원칙으로 하였다. 조합원은 촌락에 거주하는 소농으로 금융조합에 가입되어 있지 않는 자로 하였다. 만약에 금융조합에 가입하게 될 경우에는 근농공제조합에서 탈퇴하도록 하였다. 조합장은 촌락 내에 유력자 중에서 선발하도록 하였으나, 설립 초기에는 면장이 조합장의 업무를 수행하였다. 그리고 조합원을 지도하는 사람으로 1조합에 1명의 명예직인 근농보도위원(勤農輔導委員)을 선정하도록 하였다. 근농보도위원은 면협의회원이나 촌락의 유력자 중에서 선발하도록 하였고, 군수나 도사(島司)가 업무를

466) 《朝鮮社會事業》 神尾弼春, 1928.8 〈少額生産資金貸付事業の趣旨〉

467) 《朝鮮社會事業》 1928.5 〈小農に低利資金の貸付〉

위탁하는 것으로 하였다.⁴⁶⁸⁾ 조합장은 조합원의 가계의 상태와 평소의 성행(性行)을 조사하고 자문을 얻어 가입을 결정하였다.⁴⁶⁹⁾ 결정적 역할을 하는 조사와 자문을 담당하는 것은 근농보도위원(勤農補導委員)의 역할이었다.

대부자금의 용도는 농량(農糧)자금을 포함한 농경자금과 부업자금과 그 외 생업에 필요한 자금으로 한정하였다. 대부자금은 보통 1인당 20원 이하로 하였는데, 특별한 경우에 한하여 면장의 승인 하에 50원까지 대부를 하도록 하였다. 무담보 대출을 원칙으로 하여 이율은 월 1푼 내외로 하였다. 조합원으로 자금 대부를 받고자 할 때에는 2인 이상의 보증인을 세우고, 용도를 명시한 신청서를 작성하여 근농보도위원에게 보내도록 하였다. 근농보도위원은 실정을 구체적으로 조사하여 기한 내에 변제를 할 수 있는지 여부와 소기의 성과를 달성할 수 있을지에 대한 의견을 첨부하여 면장에게 신청서를 제출하였다. 대부기간은 1년 이내이며 변제 방법에는 일시 변제, 월마다 변제하는 방법 등이 있었다.⁴⁷⁰⁾

사업자금은 대체로 1조합에 6백 원까지 1면에 2,400원을 할당하도록 하였는데, 소농의 수에 따라 증감이 가능했다. 사업을 일시적으로 모든 면에 실시할 수 없으므로 5년 계획으로 착수하도록 하였다. ‘대부사업’은 임시은사금사업비를 재정으로 하였고, 기본자금은 600만원이었다.⁴⁷¹⁾ 이 사업은 1928년에 시작되어 1943년까지 연속하여 진행되었다. 1933년에서 1942년까지 실시 상황을 살펴보자.

468) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 앞의 글

469) 경상북도, 1930, 앞의 책 60쪽

470) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 위의 글

471) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 위의 글

〈표 3-7〉 소농생업자금대부사업 상황(1933~1942)

	대부자금 총액 (엔)	사업실 시 읍면수	근농공제조합				조합원의 저금	
			조합 수	조합원 수	대부			
					인원	금액	인원	금액
1933	3,179,766	1,977	5,003	146,276	135,953	2,820,597	110,345	497,617
1934	3,408,096	1,983	5,401	155,684	145,313	3,078,402	135,642	705,392
1935	3,482,280	1,982	5,536	158,734	148,146	3,196,408	137,252	791,341
1936	3,500,865	1,979	5,682	159,763	150,065	3,271,170	136,646	825,001
1937	3,437,719	1,909	5,603	156,664	145,795	3,216,745	133,662	852,192
1938	3,372,518	1,877	5,575	153,110	142,743	3,162,292	132,994	929,086
1939	3,302,263	1,849	5,569	150,470	138,834	3,106,967	130,009	905,873
1940	3,223,669	1,846	5,524	145,807	134,174	3,003,791	127,460	939,025
1941	3,073,188	1,757	5,377	137,108	121,123	2,828,120	118,767	1,052,017
1942	2,888,995	1,686	4,991	115,023	104,532	2,702,176	102,731	1,075,859

출전: 조선총독부 《昭和17年 朝鮮總督府統計年報》; 김민철, 2012 《기रो에 선 촌락》 혜안, 106쪽 참고.

‘대부사업’의 실시 전 금융조합과 당국에서 자금 미회수에 대한 우려를 하였으나 대부금의 상환율은 높았다. 또한 표에서 보이는 바와 같이 조합원수와 저축 인원의 비율은 1933년 81%, 1934년 93%, 1935년 92%, 1936년 91%, 1937년 91%, 1938년 93%, 1939년 94%, 1940년 95%, 1941년 98%, 1942년 98%로 높아 조합원의 대부분이 저축을 하였음을 알 수 있다.

(2) 경제보호사업과 사회교화사업의 결합체로서 ‘소농생산자금대부사업’

그런데 ‘대부사업’은 경제적 대책이라는 면에서 그치지 않았다. 이 때문에 경제적 구제책으로서 규모의 한계와 별도로 사업 방식, 사업의 의도, 구제 대상 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 우선 ‘대부사업’의 대상인 ‘소농’에 주목해보자. 「근농공제조합규약준칙」(勤農共濟組合規約準則)의 제7조에 의하면

조합원은 (何)면 (何)리에 거주하는 소작농, 자작 겸 소작농 또는 소농이라 인정할 수 있는 자작농으로 금융조합원이 아닌 자

였다.⁴⁷²⁾ ‘대부사업’의 대상은 ‘생업이 있는’ 농민으로 최소한의 자작지나 소작지를 가지고 있지 않은 극빈자, 궁민은 사업 대상에 포함되지 않았다.⁴⁷³⁾ 즉 사업의 대상은 ‘소농’과 극빈자의를 가르는 기준은 ‘생업’의 유무였다. ‘소농’은 최소한의 소작지라도 확보하고 있는 자였지만 소작지를 잃거나 탈농, 폐농의 경계선상에 있는 극빈자는 사업의 대상이 되지 않았던 것이었다. 생계를 잇지 못하는 극빈자는 늘어나고 있었지만 농촌사회사업에서 이들에 대한 대책은 강구되지 않았다.⁴⁷⁴⁾ 조선총독부는 ‘생업이 없는 극빈자의 경우 자금회수가 불투명하며, 별도로 은사진출자금에 의하여 구조하는 방법이 있으므로’ 사업의 대상이 되지 않는다고 하였다.⁴⁷⁵⁾ 자금 회수 능력 여부는 사업 대상을 선정하는데 매우 중요한 부분이었다. 자금회수의 불확실성 때문에 금융조합 등의 반대에 부딪혔음은 주지의 사실이다. 근농공제조합의 조합원 준수 조항에 의하면 조합원은 빌린 자금을 기한 내에 반환할 것을 약속했으며 능력이 있다고 인정된 사람들만 가입할 수 있었다.

‘대부사업’은 일정한 생업 즉 소작지가 없는 농민은 별도로 하고 생산수단과 노동능력이 있는 빈농 즉, 자활의 역량이 있는 농민을 대상으로 하였다는 점이 주목된다. 이러한 면에서 대부사업은 ‘궁빈 분해’되어가는 농촌의 소작농층을 타겟으로 하여 생활 안정을 추구한 사업이었다. 자소작농의 소작농화, 소작농의 탈농화가 가속화되고 있는 시점에서, 소작농이 극빈자로 전락하지 않도록 하는 것을 목적하였다는 점에서 방빈의 맥락에서 진행된 경제보호사업이었다.

또한 ‘대부사업’은 ‘근농주의’와 경제적 지원책을 결합한 정책이었다. 조선총독부는 ‘대부사업’의 취지에 대하여 다음과 같이 밝혔다.

472) 경상북도 1930 《慶尙北道社會事業要覽》 60쪽

473) 《朝鮮社會事業》 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 〈小農に對する小額生産資金貸付に就て〉

474) ‘궁민’의 경우 은사진출자금으로 구조한다고 하였으나, 이 자금은 1910년대에 불구폐질, 노약자를 대상으로 한 ‘노동능력이 없는 빈민’에 대한 구제사업 이었다. 1920년대 후반부터 세궁민이 폭발적으로 늘어나고 있는 상황에서도 1개의 도에서 많아야 200명 정도가 구제되었을 뿐이었다. 이처럼 조선총독부의 빈민구제사업은 세궁민과 탈농자의 폭증에도 불구하고 ‘은사진출궁민구조규정’ 틀에서 나아갈 기미를 보이지 않고 있었다.

475) 《朝鮮社會事業》 조선총독부 내무국 사회과, 1928.10 〈小農に對する小額生産資金貸付說明〉

소농에게 필요한 소구(小口)자금을 저리로 융통할 수 있는 방법을 강구함과 공히, 생업을 장려하여 생활의 개선을 촉진하고 근검의 미풍을 순치하는 등 소농으로 하여금 스스로 궁경을 타개 하도록 한다. 따라서 본 사업은 단지 금전 대부에 있는 것이 아니라 소농의 생산보도(補導)를 그 주요한 목적으로 한다.⁴⁷⁶⁾

조선총독부는 ‘(농민-필자) 생활상의 궁핍을 고함에 이른 것의 원인이 단지 나태에 있는 것이 아니라 여러 원인이 있는데, 고율의 금리가 그 원인 중의 하나라’고 하여,⁴⁷⁷⁾ 빈곤이 개인의 태만에 기인한 것으로 치부하던 인식에서 일정하게 거리를 두고 있었다. 이 사업은 일정한 조치를 통하여 극빈자를 예방한다는 방빈의 맥락에 있는 경제보호사업이었다. 그렇다면 ‘근농(勤農)’은 어떠한 존재였을지 다음의 조합원 규칙을 통하여 살펴보자.

4조 조합원 준수 사항

1. 생업에 힘쓰고 농경에 借手자금을 이용하여 공히 그것을 기한 내에 반환할 것.
2. 근로에 의하여 얻은 수입 내에서 매년 ()원 이상 저축할 것.
3. 관혼상제비를 절약하여 기타 생활개선에 노력할 것.
4. 기타 조합원 총회의 협의사항을 이행하도록 노력할 것.⁴⁷⁸⁾

위의 4개항으로 구성된 ‘준수사항’은 근로와 검약, 저축 강조하고 있으며 관혼상제비에 과도한 비용을 지출하는 것을 비판하고 있다. 조선총독부는 조선인들의 의례에 대한 지출을 크게 문제 삼았는데, 급기야 1934년에는 ‘의례준칙’을 만들어서 관혼상제에 대한 관습을 변화시키고자 하였다.

조선총독부가 강조한 근농주의의 내용은 ‘생활개선’으로 집약되었다. 조선총독부는 조선인들이 자립적 정신이 박약하고 경제적 관념이 유치하며 근검절약 관념이 부족하고 빈민이 태만하며 관혼상제에 너무나 많은 비용을 지출한다고 비판해왔다. 조선총독부는 작금의 조선 농촌은 상품화폐경제 속에 있지만, 조선 농민이 변화에 적응하지 못하고 구래의 생활양식을 유지하고 있는 “구관묵수

476) 《朝鮮》 松本伊織, 1931.4 〈小農に對する少額生産資金貸付事業〉

477) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.10 위의 글

478) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.6 앞의 글

(舊慣墨守)에 의한 낭비생활”을 하고 있기 때문에 빈곤한 것이라 하였다. 구래의 지출방식을 반복하고 노동을 기피하며, 의례에 많은 비용을 소요하여 지출이 수입을 능가하는 상황 속에 있다는 것이었다.⁴⁷⁹⁾ 조선총독부는 상품화폐경제라는 변화한 환경 속에서 과거의 사회적·문화적 생활양식을 반복하는 조선인들의 생활양식을 변화시키지 않고서는 빈궁의 해결을 도모할 수 없다고 생각하였다. ‘대부사업’은 조선 농촌에 대한 조선총독부의 ‘이러한’ 문제의식을 출발점으로 기획된 사업이었다. 이 사업은 물질 지원을 제공했지만 이는 정신적 지도를 하는 ‘미끼’와 같은 역할을 하였는데 다음의 인용문을 통하여 이 사업의 실제 의도를 살펴보자.

1. 소농의 사정 상 담보를 설정할 수 있는 능력이 없기 때문에 자금의 대부분을 무담보를 원칙으로 하고 근로주의 하에 지도 훈련하여 그것을 무형의 담보로 한다.
2. 근로를 추상적으로 지도하는 것은 효과가 적으니 적당한 일을 주어 생업을 장려하여 근농을 도모할 것이다.
3. 근농에 의하여 얻은 수입의 약간을 저축하게 하여 점차 근검의 취미를 흥기시켜서 생활 향상을 도모한다.⁴⁸⁰⁾

“적당한 일을 주고 생업을 장려”하고 열심히 일해서(근농으로) 얻은 수입을 “저축하게 하여 점차 근검의 취미를 흥기”시킨다는 것으로 보아 경제적인 지원은 근농을 만드는 수단으로 활용되었음을 알 수 있다. 경제적 지원은 농민의 생활습관을 변화시키는데 필요한 도구로 활용되었으며 사업의 최종 목표는 ‘근농’을 만드는데 있었다. ‘대부사업’의 교화성은 다음 언급에서도 드러난다.

일시적으로 금품을 지급하여 구제를 하는 것은 오히려 의뢰심을 조장시켜는 결과를 낳으므로 근농주의 하에 이들을 지도 훈련하여 생활의 긴장을 도모하고 자각을 촉진하지 않을 수 없다.⁴⁸¹⁾

479) 《朝鮮社會事業》市野澤西之助 1931.1 〈農村防貧事業は如何なるものを要求するか〉

480) 神尾弼春, 앞의 글

481) 조선총독부 내무국 사회과, 1928.10 앞의 글

경제적, 물질적 구제는 남구와 태민을 양산한다는 조선총독부의 태민관이 여기서도 어김없이 관철되어 있었다. 사회사업 당국자는 그간의 촌락 지도사업이 물질적으로 치우쳐 있다는 비판을 하였다. 당국자는 ‘모범부락은 성과는 좋지만 규모가 작고, 축산부락, 잠업지도부락, 비료부락과 같은 권업방면의 사업은 성적은 좋지만 물질적인 면에 치우쳐 있다’고 평가하면서 ‘정신적 방면의 지도훈련을 가하여 일개의 유기체로 완전한 부락의 진보발달을 기해야한다’고 주장하였다.⁴⁸²⁾ ‘유기체’나 ‘완전한’이라는 말은 기존 부락의 물질적 경도를 비판하는 맥락에서 쓰였으며, 정신적 지도에 의하여 완전한 유기체로서 부락을 만들어야 한다는 의도를 담고 있다. 위의 글에서는 정신적 지도를 통하여 경제적인 지도의 불완전함을 극복할 수 있다며 교화를 ‘화룡점정’이라는 말로 표현하였다.

마지막으로 총독부의 촌락 지도와 관련하여 근농공제조합의 의의에 대하여 살펴보자. 1925년에 한 당국자는 기존의 방식이 ‘위로부터의 무리한 지도’였다고 비판하면서 ‘생활상의 지도를 통하여 농민 내부로 뚫고 들어가야 한다’고 한 언급하였다. 이각종은 기존 관에 의하여 행해진 저축 지도와 관련한 사항을 비판하면서 “강제저축 때문에 고리대를 얻어 저축을 하게 되는 상황”으로까지 나아가 급기야 인민이 저축을 혐오하고 반대하게 되었다고 하였다.⁴⁸³⁾ 그는 강압적으로 촌락에 지도를 하는 것이 아니라 농민의 인사나 교육, 농사 상 곤란함과 같은 ‘생활문제’를 지도하면서 내부로 파고들어가야 한다고 주장하였다. 이에 대한 모범 사례로 광주의 한 지역의 농민 지도를 들었다. 광주군에서는 군청 내에서 교사를 초빙하여 농촌순회서당을 경영하였는데, 야간에 농민들의 여가 시간을 이용하여 편지 쓰는 법, 묘대(苗垞) 만드는 방법, 축사를 만드는 방법 등을 교육하였다. 농민들은 가르침을 받으면서 농사에 관련한 것, 인사와 가사에 관한 것들을 상의하는 데까지 나아갔으며 교육을 받은 후 서당을 졸업한 사람들은 1인의 지식계급으로 촌락의 평온에 한층 이바지하고 상호단결하게 되었다고 한다. 이각종은 이 성과를 높이 사면서 농촌순회서당이 “농민의 내부로 뚫고 들어가 장래 부락적 개량을 도모하는 데 하나의 단계가 되었다”고

482) 神尾弼春, 위의 글

483) 이각종, 1925 앞의 글

평가하였다.⁴⁸⁴⁾ 그는 근농공제조합의 방식에 대하여 다음과 같이 말하였다.

금회 발표된 근농공제조합의 시설에는 관통첩 중에 원칙으로 부락을 단위로 한다는 것이 명기되어있다. 부락 관념을 이용하는 것은 현명한 방법이며 그중 촌인의 공동작업과 연대적 활동을 목적으로 하는 조직을 필요로 하는 경우에 신이상적인 신조직이 아직 완성되지 않은 금일에 기성의 부락적 단결성을 공고하게 하는 것은 바람직한 것이라 말하지 않을 수 없다⁴⁸⁵⁾

그는 촌락의 기존 기능과 공동체성을 활용하고 공고하게 하는 것이 바람직하며 근농공제조합의 설치의 의의를 높이 사고 있다. 게다가 근농보도위원은 촌락의 내부자로, ‘외부로부터의 강제’가 아닌 촌락의 내부로 파고들어가 자치질서를 활용하여 생활개선을 지도할 수 있는 주요한 도구였다. 근농보도위원의 임무는 다음과 같았다.

1. 담보능력 없는 소농에게 일을 주어 노동할 수 있도록 지도한다.
2. 수입의 일부 저축 지도한다.
3. 관혼상제비 절약, 색의 착용, 단발, 고무신 폐지·짚신 사용, 시장 이용 제한, 부인의 야외노동, 금주·금연을 지도한다.⁴⁸⁶⁾

근농보도위원은 대부자의 실정을 구체적으로 조사하여 그 사람의 변제능력 유무와 대부를 통하여 ‘소정의 목적’을 달성할 수 있을 것인지에 관한 의견을 면장에게 제시하도록 되어 있었다. 면장은 근농보도위원의 의견에 기초하여 대부 여하를 결정하였다. 이 때문에 근농보도위원은 총독부에서 대부금 운영능력을 바탕으로 기존의 지주와는 다른 영향력을 행사할 수 있었다.⁴⁸⁷⁾ 근농보도위원의 영향력은 대부금을 분배하는 권한이라는 경제적인 영향력을 넘어서는 것이었다. 이처럼 ‘대부사업’은 종착지를 생활개선으로 하고 경제적 지원과 근농

484) 《朝鮮社會事業》 이각종 1927.3 〈朝鮮의農村と社會事業〉

485) 《朝鮮社會事業》 이각종 1930.10·11 〈部落の研究〉

486) 조선총독부 내무국 사회과 1928.10 앞의 글

487) 김민철, 앞의 책 107쪽

주의를 결합하여 빈농을 근검의 윤리를 탑재한 자립자영의 양민으로 만들려 한 사업이었으며, 촌락 내부로 침투할 수 있는 사업이었다.

3) 민간사회사업의 동향과 조선총독부와의 관계

농촌의 빈궁이 심화되자 지역에서는 공동체적 관습을 이용하거나 소환하여 농촌의 빈궁과 동요에 대응하려 하였다. 경기도 여주군에서는 춘궁기에 식량을 저리로 대부하는 사업이 있었다. 관내의 자산가들이 1927년 11월에 벼 3,000석을 각출하고, 각 면 창고를 설치하고 면장, 구장, 유력자 등을 위원으로 하여 국민에게 대부를 하였다.⁴⁸⁸⁾ 민간에서 재원을 출연하고 관에서 관리하는 관민합동의 방식이었다.

결인·부랑자 등이 늘어나고 도시빈민으로 자리를 잡아감에 따라 이들에 대한 대응도 강구되어야 했다. 조선총독부는 부자가 가난한 사람을 돕지 않는 것은 죄라며 감성에 호소하였다. 행려병사인 문제라던가, 거리의 부랑자를 구제하는 문제는 당국의 책임이기는 하지만 당국은 빈곤으로 인한 참상을 열거하면서 이러한 ‘참상’은 “정치의 죄라 함 보다 오히려 사회의 죄”⁴⁸⁹⁾라며 오히려 부호의 몰각과 무정함을 들먹였다.

‘조선의 소위 부호계급은 더욱 인치 못한 것이다. 고인의 소위 爲人不富 爲富不仁이라는 것은 과연 금일의 위하는 준비된 명언일 것이다. 우리는 我的 飽한 것으로써 人的 饑를 忘하며 我的 暖한 것으로 人的 寒함을 忘하야(중략) 나아가 小작인의 高혈을 浚하며 또 高리의 大金으로 世民의 재산을 탈취하는 자가 각지에 跳梁하는 현상이다.’⁴⁹⁰⁾

조선에(서)는 구제할 만흔 실업자, 유랑인, 無依者를 발견한다. 국가의 근본대책이 없이 민간의 단독력으로 능히 이것을 다 구제할 수 없다 할지라도 힘을 합하면 만전은 기키 難하나 일부는 충당할 수 있다. 본래 구세군사업이 전조선으

488) 《朝鮮社會事業》1930.3 〈京畿道支部報〉

489) 《每日申報》1927.7.13. 〈사설-현대 사회상 -사회제도의 결함을奈何〉

490) 《每日申報》1927.7.13. 위의 자료

로 보면 미미한 사회사업에 불과하다. 그러나 그 정신은 전 사회를 구할 수 있다. 우리는 너무나도 外人들의 의뢰에만 만족하기에는 책임이 중하다. 널리 뜻 있는 사회 일반은 이에 동정을 표하라.⁴⁹¹⁾

당국자는 스스로 역량이 부족하다는 것은 당연한 일로 전제하면서 논의를 전개하고 있는데 ‘우선은 道府郡面 등의 관측의 재력이 시설을 충분히 할 만큼 여지가 없으며 또한 사회연대의 책임을 가지고 자선사업에 뜻을 두는 독지가들이 매우 드물어서’⁴⁹²⁾라고 독지가들의 비협조적인 태도를 비판하였다. 조선총독부는 “지방관민의 협력에 의하여 자발적 시설을 장려하고 중앙관청은 조장 상 적당한 施措에 出함이 적절하다”며 “사회사업은 오직 국가적 시설에 의존할 것만 아니요 (중략) 관민협력으로 이에 진척치 아니하면 불가할 것”이라 하였다.⁴⁹³⁾

여기에서는 민간사회사업시설이 설립되는 양상을 통하여 민간사회사업의 동향을 가늠해보고자 한다. 다음의 <표 3-8>은 1927년에서 1931년 사이에 설립된 빈민(빈아)구제를 목적으로 한 사회사업 시설을 정리한 것이다.

<표 3-8> 1927년~1931년 신설 빈민구제시설

	연도	명칭	설립 주체	지역	대표자
1	1927	함흥양덕원	천리교	함흥	中西平三郎
2	1927	목포공생원	천리교	목포	武村鶴南
3	1927	대구천리교내선동경회	천리교	대구	靑水豊吉
4	1927	재단법인경성양로회	재단법인경성양로회	경성	오금선
5	1927	평양위걸(痠乞)구제회	조선인	평양	박경석, 노광민
6	1928	신우구기념빈민구제회	조선인	고흥	신상휴
7	1928	명진사	경기도 경찰부	경성	위생과장
8	1928	동대문탁아소	정토종	경성	荻野順導
9	1928	적기(赤崎)학원	재단법인부산보성회	동래면	부산지방법원 검사
10	1929	입정학원	재조일본인	경기	衫市郎平
11	1930	재단법인평전(平田)애육회	기독교	경성	山中大吉

491) 《每日申報》 1930.10.31. <사회는 동정을 표하라>

492) 《每日申報》 1928.12.10. <경기 내의 사회사업 일반>

493) 《每日申報》 1928.5.26. <지사회의 석상에서 총감 훈시>

12	1930	광주결인공제조합	관민 합동	광주	최상현, 최선진
13	1930	조선고아원	조선기독교	경성	원익상, 홍병선
14	1930	원산고아원	조선인	원산	조종구, 배순호, 이정선
15	1930	청진사립탁아보호원	조선인	청진	이응실(李應實)
16	1930	청진부 탁아소	청진부	청진	부윤
17	1931	동부인보관	경성부동부 인보관	경성	이강혁

출전: 조선총독부 사회과 《朝鮮社會事業要覽》 1936

1920년에서 1926년 사이에 22개의 시설이 설치된 반면, 1927년~1931년 사이에는 총 17개의 시설이 확인된다. 전반적으로 궁핍이 심화되고 ‘사회문제’가 제시된 것에 비하여 신설 시설의 수는 충분했다고 볼 수 없다. 그런데 시설의 수와 별개로 여기서 주목되는 점은 설립과 경영 주체의 면에서 조선인의 참여가 증가했다는 점이다. 1910년대에서 행려병인 시설과 면수인 보호 시설의 설립주체는 거의 일본인들이었고⁴⁹⁴⁾, 1920년대 초중반 조선총독부가 사회사업을 도입하면서 늘어난 시설의 경우에도 설립 거의 재조일본인에 의하여 설치되었음은 앞에서 살펴본 바이다. 총 17개의 신설 시설 중에 조선인들이 참여한 시설은 6개였다. 1920년대 초반 조선인의 설립한 시설이 3~4개에 불과했던 것에 비하여 조선인들의 참여도가 비교적 높아졌음을 알 수 있다. 조선인 설립 구제 시설의 상황을 살펴보자.

신우구(申瑠求)기념빈민구제회의 경영자인 신상휴는 신우규의 장남으로 동아일보 고흥지국의 外交員을 지냈다.⁴⁹⁵⁾ 1931년~33년에는 고흥금융조합 사장을 역임한 것으로 알려져 있다. 농민에게 자신의 땅을 담보로 하여 빌린 자금으로 저리 대부를 해주었다고 한다.⁴⁹⁶⁾ 신상휴는 고흥지역의 유지로 1만원을 사회단체와 학교에 기부를 하고 이재민을 구제하고 빈농에게 저리로 대부를 해주고 촌궁민에게 쌀을 나누어주는 등의 활동을 한 지역에서 이름난 사회사업가였다.

494) 《朝鮮社會事業要覽》 1936 145~158쪽 참고.

495) 《東亞日報》 1923.4.19. 〈社告〉

496) 《東亞日報》 1928.9.3.; 1929.2.15., 1929.3.18., 1934.5.16; 한편 신상휴는 1921년 조선총독부 재판소 광주지방법원 순천지청의 서기과에 서기, 통역생으로 근무한 기록이 있다. 그러나 같은 인물인지 확인이 필요하다(조선총독부 직원록, 한국사데이터베이스 참고)

신우구(申瑀求)기념빈민구제회는 고흥면의 호세 등급 19~20등급의 빈민의 호세를 대납하고 건축자금을 대부하였다고 한다.⁴⁹⁷⁾

평양위결구제회는 평양자생원(平壤慈生院)이라고 부르기도 했는데⁴⁹⁸⁾ 원장은 박경석이고 노광민 등 조선인이 발기하여 만든 빈민구제시설이었다. 박경석은 1919년에서 1920년까지 평양부 참사를 지냈으며 1929년에서 1931년까지 중추원 참의를 지낸 평양의 대표적 실업가였다.⁴⁹⁹⁾ 원산고아원은 석왕사 원산포교소를 중심으로 조직된 원산고아원기성회가 지역의 유지들에게 기부를 받아 설립되었다. 주도자는 조종구(趙鐘九), 배순호(裴舜鎬), 이정선이었다.

조선고아원은 1930년에 11월 4일에 고아구제회전권위원회를 구성하였으며 회칙 작성 위원으로 원익상(元翊常) 홍병선(洪秉璿) 이수욱(李秀郁)이, 고문으로 윤치호, 민영찬 등이 활동을 하였다⁵⁰⁰⁾

시설의 설치 양상을 보면 몇 가지 달라진 양상이 포착된다. 광주공제조합의 예에서 볼 수 있듯이 경찰이 지역 유지를 동원하여 결인에 대한 수용시설을 설치하였고 조선인 지역 유지들의 참여가 다소 늘어났음을 볼 수 있다.

소결

1920년대 후반에는 식민지주제의 확대와 상품화폐경제의 침투에 따라 식민지 조선에 ‘사회문제’가 심화되었다. 농민의 궁빈 분해와 농촌의 잉여노동력 문제가 심각하였고 이는 곧 실업문제와 도시빈민문제로 이어졌다. 이에 따라 1920년대 후반에 조선총독부는 점증하는 사회적 불안정성에 대응할 목적으로 사회사업정책을 확대하였다. 1920년대 초반의 사회사업정책이 다분히 정치적 대응이었고 일본 사회사업을 직수입한 측면이 강하였으나, 1920년대 후반에는 ‘사회문제’에 대한 실질적 대응으로 사회사업정책의 ‘현지화’가 요청되었다.

조선총독부는 사회사업정책의 확대에 필요한 행정력을 보조하기 위하여

497) 《朝鮮社會事業要覽》1936, 105쪽

498) 《朝鮮社會事業要覽》1936, 105쪽

499) 한국사데이터베이스 참고.

500) 《東亞日報》1930.11.20. 〈조선고아구제회 이사회 개최〉

1929년에 관제단체인 조선사회사업협회를 설립하였다. 조선사회사업협회의 구성원은 진흥회, 청년회 등 관제단체 대표자, 면장 등이 대부분이었다.

조선총독부의 사회사업정책은 직업소개사업을 실시하고 농촌에 대한 사회사업을 확대하는 것을 중심으로 전개되었다. 직업소개사업은 실업문제에 대응하기 위한 시설로 일본 도항 저지를 계기로 실시되었는데, 남부지방의 잉여 노동력을 북부지방에 신규 토목공사장으로 이동시키는 기관으로 활용되었다. 조선총독부는 무엇보다도 농촌사회문제에 방점을 찍으면서 ‘방빈’의 맥락에서 경제보호사업을 확대하였다. 조선총독부는 ‘소농’에 대한 소액생산자금대부사업(이하 ‘대부사업’)을 실시하였다. 조선총독부가 ‘조선 고유의 사회사업’이라 자평한 ‘대부사업’은 ‘땀 흘리는 빈민’인 소작농에 대한 경제적 지원을 매개로 하여 이들을 근면윤리를 내재화한 자립자영의 양민으로 만들려는 목적을 가지고 있었다. 따라서 ‘대부사업’의 성격을 경제적인 것으로 국한되지 않았으며 근농공제 조합은 단지 경제적 성격의 조합에 그치지 않았다. 이 사업에는 경제적 구제와 정신적 ‘구제’, 사회교화가 혼효되어 있었다.

늘어나는 유랑의 빈민에 대하여 총독부는 직접 재원을 투여하기보다 자선자원을 사회사업화 하는 방식으로 대응하였다. 이 시기에는 조선인 사회에서도 조선총독부와 결합하여 자선사업에 참여하는 지역의 자산가들이 서서히 생겨났으며 조선총독부는 이러한 자선자원을 흡수하고자 하였다.

四. 조선총독부 사회사업정책의 전환(1932년~1936년)

1. 대공황기 사회 정세의 변화

1) 서구와 일본의 사회정책의 변화

대공황 이후 세계 각국은 체제의 위기에 휩싸였으며 빈곤문제에 대하여 사활적 대응에 나섰다. 1929년에 월 스트리트의 붕괴는 은행 폐쇄, 환율 절하, 통화 혼란으로 이어졌으며, 금융 위기에 따라 파산과 생산의 감소, 노동시간 단축이 일어났고 실업자를 양산하였다. 국제 무역이 붕괴되면서 농업 위기가 촉발되어 농산물 가격이 폭락하였고 농민들은 부채를 떠안게 되었다. 공산품에 대한 수요가 줄어들고 농촌 실업자들이 도시로 몰려들었으며 사회는 극심한 빈곤에 빠져들었다.⁵⁰¹⁾ 이러한 현상은 세계 어디서든지 나타났으며, 세계 각국은 사활적 대응을 모색하였다.

자본주의의 위기를 경과하면서 1930년대에 서구의 여러 나라들은 고전적 자유주의의 실패를 실감하였다. 대공황이 초래한 위기에 대응하면서 사회보장제도가 강화되었는데 이러한 경향은 2차 세계대전 이후 복지국가의 발전을 촉진하였다. 미국에서는 1932년 민주당의 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)가 집권하면서 자본주의체제에 사회주의적 요소를 가미한 혼합경제체제의 틀 속에서 뉴딜 정책을 실시하였다. 루즈벨트는 농업조정법을 통해 경작지를 줄이는 농민에게 보조금을 지불하는 방식으로 농산물 가격을 지지하고 농산물을 비축하는 등의 대대적인 구호정책을 실시하였다. 또한 대대적인 실업자 구호책으로 대규모 공공사업을 추진하였다.⁵⁰²⁾ 프랑스는 1936년 출범한 인민전선 내각에서 프랑스식 뉴딜 정책을 추진하였다. 영국의 경우에도 여러 정치 세력들에 의하여 대규모 토목사업을 통해 실업률을 줄이고 구매력을 활성화하여 경기 부양을 꾀하는 방법을 주장하였는데, 이는 사회복지의 확대 실시에 그치지 않고 경제와

501) 마크 마조워, 김준형 역 2007 《암흑의 대륙-20세기 유럽 현대사》 후마니타스 163쪽.

502) 홍종학, 2009 〈대공황 전후 후버와 루즈벨트의 사회경제 정책 비교〉 《역사비평》

사회 전반에 대한 국가의 역할 증대를 요구한 것으로 평가된다. 이러한 요구들에 담긴 사회권은 2차 세계대전 이후 베버리지형 복지를 통하여 실현되었다.⁵⁰³⁾ 독일은 파시즘적 국가사회주의 노선에 따른 전체주의적 복지국가로 변화하였으며 특히 우생학적 맥락에서 복지문제를 다루었다.⁵⁰⁴⁾

서구 국가들에서 일어난 변화는 다수의 사회복지서비스와 프로그램을 추가하고 그것을 통해 사회개량을 기도하는 정도에 그치지 않았다. 1차 세계대전 이후 사회적 시민권의 확대라는 양상에서 나아가, 대공황을 경유하면서 1930년대에 서구의 국가들은 복지국가 체제로 가는 변화를 경험하였다고 할 수 있다.⁵⁰⁵⁾ 이 시기에는 수정자본주의와 파시즘, 사회주의를 막론하고 사회관리체계가 수립되었으며, 시장과 사회와 국가 간의 관계가 전환되는 와중에 있었다.

1930년 여름 무렵에 일본은 세계대공황의 영향을 직접적으로 받으면서 ‘쇼와(昭和)공황’이라 불리는 경제위기를 맞이하였다. 위기는 특히 농촌에서 심각했다. 일본에서는 1920년대 후반부터 농업공황이 발생하여 미가가 하락하기 시작하였으며, 미곡문제의 핵심에는 수급문제가 있었다. 1927년 후반부터 미곡 수급의 기초가 부족에서 과잉으로 변화하였고, 1930년 10월부터는 미가가 급락하여 하락세를 지속하였다 일본 정부는 이 문제에 대응하기 위하여 「조선미이입금지령」(朝鮮米移入禁止令)을 내려 시장가격을 조정하였다. 그리고 1932년부터 농가경제갱생운동(이하 ‘갱생운동’으로 약)을 개시하여 촌락을 안정화시키는 사업을 실시하였다. 일본은 다른 나라에 비해 공황의 영향에서 재빨리 탈출해 경제를 회복하였다. 일본은 금 수출 재금지 조치를 취함과 동시에 공채 발행을 늘리고, 이를 바탕으로 시국광구사업(時局匡救事業, 이하 ‘광구사업’) 등의 공공사업을 펼침으로 경기부양책을 전개하였는데 이것을 일본판 뉴딜이라고도 불렀다.⁵⁰⁶⁾

식민지 조선의 사회문제는 일본 본토의 미곡시장에 연동되어 있었고, 조선미이입금지정책에 대하여 조선총독부와 지주 등에 의하여 반대 여론이 끊어 올랐

503) 홍석민, 2009 〈대공황기 영국의 경제·실업정책과 민주주의의 보전〉 《역사비평》

504) 마크 마조워 위의 책, 3장 참고.

505) 볼프강 쉬벨부시 차문석 옮김, 2009 《뉴딜, 세련의 드라마》 지식의 풍경 229~235쪽.

506) 히라이 가즈오미, 2010 〈세계대공황과 제국일본〉 《한국사학보》 38호

다.⁵⁰⁷⁾ 조선총독부는 재생산체제의 붕괴를 막기 위해 농촌안정을 안정시켜야 했다. 조선총독부도 다른 자본주의 국가들과 마찬가지로 사회문제에 대하여 적극적으로 개입하였다.⁵⁰⁸⁾

2) 조선의 사회 상황

대공황 이후의 식민지 조선의 빈곤 상황은 자못 심각했다. “함경 강원의 경우 기근민이 떼를 지어 수습할 길을 모를” 정도로 심각했으며, “경성의 메인스트리트에도 걸인군이 득실득실하며 촌촌곡곡마다 큰 대문에는 하루에도 10인 내지 수 십 인의 걸인이 기웃거리는” 상황이었다.⁵⁰⁹⁾ 함흥과 전주 등의 지역에는 농촌을 떠나 도시로 집중하는 걸인군이 ‘가두에 성군(成群)하여 방황’하고 있었다.⁵¹⁰⁾ 군산에서는 “각처에서 모여드는 룸펜들이 집단적으로 시내 이곳저곳에 쓰러져 있었는데”⁵¹¹⁾ 이들은 “춘궁을 당하여 유리하던 무리로 쌀의 군산이라는

507) 김제정, 2010 <대공황 전후 조선총독부 산업정책과 조선인 언론의 지역성> 서울대학교 대학원 국사학과 박사논문, 48~49쪽.

508) 이 시기 사회사업정책에 대한 연구는 거의 부재한 상황이다. 조선총독부의 촌락지배정책에 주목하여 국가와 사회의 관계 변화를 살펴본 연구들이 있지만, 사회문제에 대한 대응 정책으로 주목한 연구는 드물다. 1930년대 조선총독부의 농업정책을 사회정책의 맥락에서 다룬 연구로 정연태의 연구가 독보적이다. (정연태 앞의 책) 한편, 서호철은 조선에서 조선총독부의 내무 행정을 다루면서 사회행정이 있었음을 서술하였다.(서호철, 2014 <조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정>, 《사회와 역사》 102집) 이외에 사회사업정책을 이해하는데 주요한 기반이 되는 연구로 ‘국가와 사회의 관계’라는 주제에 주목한 경향이 있다. 신기욱은 농촌진흥운동을 연구대상으로 하여 국가와 사회의 관계를 고찰하였다. 그는 그간의 연구들이 양자를 적대적 관계로 바라보았다고 하면서 ‘사회’를 민족이나 민중이라는 저항 주체들의 운동이 이루어지는 공간이라고 바라보는 시각에서 탈피할 것을 주장하였다. 조합주의를 대입하여 농촌진흥운동을 해석한 것에는 이론의 여지가 있으나, 사회에 대한 다른 시각을 제시하였다는 점에서 연구의 의의가 있다. 김민철은 식민당국의 촌락 지배와 촌락의 변화와 대응 양상을 식민당국의 촌락에 대한 통치가 본격화되는 1930년대에 방점을 두어 면밀히 고찰하였다. 이 연구는 국가와 촌락의 관계를 일방적 지배나 저항의 관계가 아닌 행위주체들의 전략적이고 선택적인 반응에 의하여 형성된 것으로 보았다. (신기욱, 1997 <식민지 조합주의: 1932~1940년 농촌진흥운동> 《한국의 식민지근대성》 삼인) 김민철, 2012 <기로에 선 촌락> 해안 참고) 본고는 이러한 주변 연구들의 성과를 바탕으로 하여 1932년에서 1936년간 사회사업정책의 전개를 고찰하도록 하겠다.

509) 《東亞日報》 1932.4.4. <野有餓殍>

510) 《東亞日報》 1932.3.10. <함남 시내에 걸식군 증가> ; 1933.2.16. <웅기항에 노동자군과 걸신배 日增> 1933.3.14. <전주 시내에 걸인군 격증> 1933.3.26. <함흥부에 걸식군 격증> ; 1933.4.6. <함흥부에 걸식군 격증> ; <신의주에 실업 룸펜 700여명>

소문”을 듣고 몰려든 세농들이었다. 군산부로 몰려든 도시빈민들의 대부분은 몰락한 자작농 및 소작농으로 이들은 세궁민으로 존재하거나 걸식 농민으로 유랑하였다.⁵¹²⁾

1933년의 조사에 의하면 경성부의 총호수 77,701호 중 “생업이 있으나 사고가 날 경우 당장 궁민으로 떨어질 가능성이 농후한 세민”이 3만 명, 7천호로 집계되었다. 지방세 납부의 상황을 보면 경성부는 ‘자력’(資力) 500원 이하일 경우 면세 대상이었는데, 경성부 전체 호 중 자력이 500원 이하인 호는 4만 2천 298호로 전체의 54.4%였다. ‘자력’은 소득에 자산의 상태와 생계의 정도를 참작한 것이었다. 재조일본인과 조선인의 교육비 납부 상황을 살펴보면 재조일본인의 경우 납부 능력이 있는 호수는 전체 23,497 호 중 20,677호로 87.9%였던 반면, 조선인은 총 53,409호 중 14,381호로 전체의 26.9%만이 교육비에 대한 담세능력이 있었다.⁵¹³⁾

1932년 6월 보고된 전라북도 경찰부의 기밀문서에 나타난 상황을 보면, 조사 시점인 1932년 3월에 전라북도 인구 약 100만 명(일본인 1만3천5백 여 명) 중 세민이 약 51만 명으로 집계되었다. 또한 걸인은 47,932명, 부랑자가 3,015명으로 이들이 전라북도 전체 인구의 5%를 차지하였다.⁵¹⁴⁾ 세궁민의 수는 경제상황이 어느 정도 회복된 후에도 압도적으로 많았다. 1935년의 조사에 의하면 세궁민의 수는 580만 정도로 전 조선 인구의 1/4을 차지하였다.⁵¹⁵⁾ 조선인들은 ‘조선인은 반영구적 기근상태와 전(全)민족적 빈한(貧寒) 상태’에 있으므로 “미온적인 사회정책만으로 광구될 것이 아니며, 조선인 본위의 산업정책과 재정정책”을 확립할 것 등이를 요구하였다.⁵¹⁶⁾ 또한 사회의 실정에 부합하지 못하는 사회사업에 대한 비판이 쇄도하였다.⁵¹⁷⁾

조선인들의 가난이 어제 오늘의 일은 아니었지만 공황을 가로 질러 당도한

511) 《每日申報》 1932.6.4. 〈군산 시내에 룸펜의 홍수〉

512) 김태웅, 2009 〈일제하 군산부에서 주민의 이동사정과 계층분화의 양상〉 《한국민족문화》 35

513) 《朝鮮及滿洲》 1933.12 〈京城府內鮮人細民層〉

514) 전라북도 경찰부, 1932 〈昭和7年六月 細民ノ生活狀態調査 第2報〉

515) 《每日申報》 1935.11.7 〈통계에 걸린 세궁민 전인구의 1/4〉

516) 《東亞日報》 1932.1.25 〈우리에게 밥을 다오〉

517) 《每日申報》 1936.2.1 〈시대에 뒤진 사회입법, 대중의 비난 점고(漸照)〉

곳의 풍경은 이전에 비하여 생경한 것이었다. 경성의 거리에는

‘거리의 맘모스인 대백화점을 중심으로 우-피간 향수와 애나멜 구두로 어여뻐 단장을 하여 마치 파리잔과 같이 아스팔트를 윤보하는 초특별 모보모걸 들이 쌍쌍히 랑데부를 하는 반면 거의 벌거숭이가 된 때투성이 소년 걸인의 무리가 오고가는 행인의 소매를 끌고 있는’⁵¹⁸⁾

상황이 펼쳐지고 있었는데, 시각적으로도 빈부격차가 극명하게 드러났다. 경성의 ‘돌담 안에는 지폐 뭉치가 산 같이 쌓여있으나 건물 돌담 밖에는 한 그릇의 밥과 한 벌의 옷과 의지할 한 간의 집에 없어서 돌층계를 베개 삼아서 단꿈을 꾸고 있는 참담한 정경’이 펼쳐졌다.

하층민의 존재 양태에 있어서도 이전과 다른 모습이 감지되었으며 이들에 대한 재현에 있어서도 다소 달라진 부분이 있었다. 빈민에 대한 관찰형 기사인 르포르타주 형식의 글에는 ‘세궁민’, ‘걸식·부랑자’라는 행정적 용어가 포착하지 못한 빈민의 삶이 보다 세밀하게 묘사되어 있다. 이러한 글들을 통해 보자면, 걸식에는 불구폐질로 노동능력이 없는 사람도 있지만, 행상 등 일정한 일을 하는 걸인도 있었다. 부랑자는 노동을 통해 생계를 영위하는 사람들로 묘사되었으며, 집단생활을 하는 사람들과 집단에 소속되어 있지 않은 ‘순(純)부랑자’들도 있었다. 부랑자들은 큰 통을 짊어지고 뽀족한 막대기를 쥐고서 가가호호 쓰레기통에서 종이와 공병을 모아 중개인에게 팔아 생계를 영위하였다고 한다. 하루 종일 폐지를 모으면 11KG까지 모을 수 있었고 최대 6전까지 벌 수 있었다.⁵¹⁹⁾ 여기에서 묘사된 부랑자들은 바로 ‘넙마주이’였다.⁵²⁰⁾ 이들은 ‘각 호를 배회’하며 쓰레기통을 찾는데, 5인에서 10인의 사람들이 하나의 조직을 이루 활동하였고, 세력권이 있어 두목의 명령에 따라 지역을 돌아다녔다고 한다. 부

518) 《毎日申報》1932.6.15. 〈대경성을 嘲笑하는 한 폰 적선합쇼〉

519) 《朝鮮及滿洲》1934.1 〈浮浪者の生活と犯罪〉

520) 넙마주이에 대한 연구자들의 주된 관심은 1950년대 이후에 있다. 그러나 식민지시대 도시빈민문제가 나타나면서 부랑자의 존재양상이 다양해졌으며 쓰레기를 모아 생계를 영위하는 넙마주이들이 등장하였다. 해방 후 국가는 이들을 주요한 ‘갱생’ 대상으로 삼아 수용 교화하는 정책을 적극적으로 실시하였다. 해방 후 넙마주이에 대한 연구로는 박홍근, 2015 〈사회적 배제의 형성과 변화〉 《사회와 역사》 108호 참고.

랑자의 무리들은 연로한 걸인을 소중하게 대하였으며 동지애가 강하였다고 한다.⁵²¹⁾

이전에 걸인이나 부랑자를 다룬 기사들에서 개별적인 존재로 등장하고 기사도 주로 단속에 관한 내용이었던 것과 차이가 있었다. 통상 넘마주이와 깡패가 짝을 지어 등장하듯 이 시기에도 걸인‘배’와 부랑‘배’가 다수 등장하였고 범죄와 연루되어 있었다. 걸인배와 부랑자의 무리는 주로 폭행사건에 등장하였다. “인류의 생존경쟁 상피치 못할 사실로 룸펜 간 일대 난투를 하다가 유혈의 참극을 연출”하는 일들이 속출하였는데, 1932년 6월 충남 서산군의 한 지역에서 땅꾼과 걸인이 음식을 두고 싸우다 사망하는 참극이 발생하였다.⁵²²⁾ 대구부에서는 한센병 걸인배와 걸인배들이 “한덩이 밥을 비는 전선”을 만들어 집단 폭행사건을 일으킨 일도 있었다.⁵²³⁾ 걸인배들이 굶주린 살인사건에 연루되는 일도 있었다.⁵²⁴⁾ 경성의 본정서에서는 유곽 주변에서 통행인이나 출입인을 상대로 시비, 폭행을 하고 화해를 빌미로 금전을 강청하는 자들을 검거하였다.⁵²⁵⁾ 동대문서에서도 통행인에게 무리하게 폭행을 가하는 부랑자와⁵²⁶⁾ 연지동 일대에서 활동하는 폭력단을 검거하였다.⁵²⁷⁾ 범죄와 연루된 것은 아니지만 문전걸식하는 걸인배들이 쓰레기통에서 얻은 복어를 끓여먹고 집단 사망한 사건도 사회면을 장식하였다.⁵²⁸⁾

극심한 빈곤에 따라 생계형 범죄가 늘어나고 있었다. 통계에 의하면 1932년 1월~3월까지 강도 초범자 32명 중 생활난과 실업 때문에 범죄를 저지른 자가

521) 《朝鮮及滿洲》1935.5 〈首都京城の下層に潛む浮浪者の生活〉

522) 《每日申報》1932.6.9. 〈음식 쟁투로 걸인배 싸움〉

523) 《東亞日報》1933.5.20. 〈밥자리만 보면 피차에 으름으름〉

524) 1933년 5월에 경성에서 어린아이의 머리만 발견된 ‘유아단두사건’이 발생하였다. 어린아이의 성별조차 알 수 없는 가운데 사건은 미궁에 빠져들었다. 경찰은 한센병 걸인들의 짓이라 하여 이들을 집중적으로 조사하였다. 이 사건은 경성 일대를 발칵 뒤집으면서 사건 해결에 이르기까지 신문지상 떠들썩하게 하였으며, 경찰 병력이 사건 해결에 집중 동원되었다. 이 사건은 1930년대 중반 걸인들의 생태계와 이들에 대한 시각, 조선인들의 의료 실태 등 여러 면에서 정보를 제공하고 있다; 《東亞日報》1933.5.21. ; 1933.5.26. ; 《每日申報》1933.5.22. ; 1933.6.3.

525) 《東亞日報》1931.10.20. 〈신정 부랑자 15명 검거〉

526) 《東亞日報》1932.11.24. 〈부랑자 검거〉

527) 《東亞日報》1932.12.4. 〈불량단 7명 일망에 타진〉

528) 《每日申報》1932.1.21. 〈복어 먹고 5명이 횡사, 군산의 노상 룸펜〉

17명으로 55%를 차지하였고, 절도 초범자 399명 중 같은 원인으로 범죄를 저지르게 된 사람이 332명으로 83%에 달하였다.⁵²⁹⁾ 대구부에서는 소매치기 등 범죄가 늘어나자 걸인의 행동이라 하여 일제 검거를 하였다.⁵³⁰⁾

조선총독부의 입장에서 경범죄의 발생의 증가 경향이나 폭력단의 활동보다 더욱 심각한 것은 촌락민의 집단행동이었다.⁵³¹⁾ 전북 임실군 성수면 주방리에서는 3월 중순 경 70여명의 세민이 부근 부락으로 집단으로 구걸을 하러 나왔으며, 남원군 대강면 평촌리 동리의 세민들은 보관 중인 벼 21석 중 20석을 종곡으로 차용하기를 요구하였으나 거부되자 폭력을 행사하였다. 고창군 성송면에서는 부민들이 부호 김병수(金秉洙)의 벼 300석을 구제에 차용하자고 요구하는 진정서를 소관 군수와 면장에서 올리고 저장소에 모여 집회를 하였다. 일부는 담을 허물고 저장소 안으로 진입하려 하는 등 폭력적인 양상으로 발전하였다.⁵³²⁾ 조선총독부는 이러한 농민의 집단적 행동이 정치적 행동으로 이어지는 것을 가장 경계하였다. 전북 경찰부는 “지방치안에 있어 一洙의 암영을 던지는 사안”이라 하면서 이것이 저항으로 발전할 수도 있음에 주목하였다. 경찰은 “세민이 생활난으로 자포자기하여 현시의 사회제도와 자산가를 저주하는 계급 의식을 양성”하고 있어 유의를 요한다고 하였다.⁵³³⁾ 조선총독부가 무엇보다도 심려를 기울인 것은 농촌의 정치화에 있었다고 해도 과언이 아니었다. 대공황의 경제적 여파가 밀려오면서 공산주의운동은 다시금 세를 불리고 있었는데, 1931년 신간회가 해산되고 민족주의운동 세력이든 사회주의운동 세력이든 대중 조직화에 매진하였다. 조선총독부는 적색 농·노조운동에 대한 탄압과 농촌계몽운동에 대한 체제내화에 전력을 기울였다.

529) 전라북도 경찰부 1932 〈昭和7年六月 細民ノ生活狀態調査 第2報〉

530) 《每日申報》1932.3.21. 〈룸펜 취제〉

531) 부랑자나 걸인배 같은 최하층의 빈민들의 경우 치안에 큰 위협이 되지 않았으며, 자기 나름의 질서를 가지고 생존의 길을 도모하고 있었기 때문이다. 식민권력은 최하층의 빈민이 아닌 세궁민층이나 농촌의 소작농을 안정적으로 관리하는데 힘을 기울였다.

532) 전라북도 경찰부, 앞의 글

533) 전라북도 경찰부, 위의 글

2. 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식과 행정기구의 변동

1) 조선총독부의 ‘사회문제’ 인식

대공황을 경유하면서 일본 제국주의의 경제적 정치적 모순은 더욱 심화되었다. 만주사변 이후 일본 정부는 일본-조선-만주를 잇는 엔(円)블록경제를 건설하려 하였으며 만주개발정책과 조선공업화정책을 본격 추진하였다. 일본 제국주의를 둘러싼 정세 변화와 사회경제적 모순의 심화에 대응하기 위하여 조선총독부는 정신적 지배의 강화를 모색하였으며,⁵³⁴⁾ 정책의 하나로 사회교화를 확대하였다. 사회교화는 사상·정신과 빈곤의 문제에 이르기까지 다양한 영역을 포괄하는 대응책으로 사회과와 학무국이 담당하고 있었다. 코다마(児玉)는 ‘사회교화란 사회의 모든 사물과 관계를 가지고 있으며 문화 향상의 근원으로 그 사업의 색채와 내용은 비상히 다방면에 걸쳐 있다고 하였다’⁵³⁵⁾

사회교화는 우가키 가츠시게(宇垣一成)의 부임 이후에 현저하게 강조되었지만, 앞서 1930년 ‘교육칙어환발40주년기념사업(教育勅語渙發40週年記念事業)’과 동년 11월 ‘교화사업관계자간담회’(이하 ‘간담회’)에서도 강조된 바 있다. ‘간담회’에서는 조선 사회사업의 현안에 대하여 ‘신구사상 대립의 문제, 외래사상이 제대로 소화되지 않고 침윤하고 있는 문제, 대다수 민중의 극도의 궁핍, 민족감정’라고 하면서 이것이 ‘조선 사회의 특수성’이라고 파악하였다. 이처럼 조선총독부는 ‘사회문제’를 사상문제, 민족문제, 빈곤문제로 파악하였으며 이에 대한 대책으로 사회교화를 들고 있었다. 이들은 사회문제의 양상으로 ‘신구의 충돌이 일어나고 있으며 경로사상이 쇠퇴하고 있다’ ‘근시 농촌은 사상방면에서 과격한 외래사상이 도회로부터 흘러들어와 순박한 농촌청년에게 파급되고 있으며 경제생활의 불안정은 자연사상을 불건전하게 만들고 있다’고 묘사하였다. 빈곤문제에 대한 대응책으로 역시 사회교화가 강조되었는데, 조선인의 극단적 빈궁은 통치에 있어 최대의 중대한 문제라 하면서, 그 원인이 ‘교육의 결여, 노동

534) 이지원, 앞의 책 277~278쪽 참고.

535) 《朝鮮社會事業》 児玉秀雄 1930.12 〈挨拶〉

험오, 구관묵수에 의한 낭비생활, 소작관행의 불건강'에 있으며, “구제의 원동력”은 바로 전 민중에 대한 정신적 교화에 있다고 강조하였다.⁵³⁶⁾ 사회사업정책에서 사회교화에 대한 강조는 계속 이어졌다. 다음은 1931년 3월 사회과장으로 부임한 마츠모토 이오리(松本伊織)의 언급이다.

사회사업을 행할 때 내지(内地)와 크게 다르기 때문에, 조선에서는 조선 독자의 체계를 만들지 않으면 안 됩니다. 요약하면 남구(濫救)하지 않는 구호이며 또한 근본책으로 사회의 교화사업에 가장 힘을 기울여야 합니다.⁵³⁷⁾

마츠모토(松本)는 조선의 특수성이 무엇인지 구체적으로 언급은 하지 않았지만 사회사업정책을 실시하는데 조선 독자의 체계가 필요하며, 구제의 근본책으로 교화의 강화를 천명하였다.

대공황과 농업공황의 사회적·경제적 위기의 한 복판인 1931년 6월에 부임한 우가키(宇垣) 총독은 조선에 부임하면서 조선인에게 ‘적당한 빵’을 제공하고 조선인의 정신생활 및 물질생활의 안정을 기해야 한다고 하였다.⁵³⁸⁾ 1932년 7월 도지사회의에서 나온 우가키(宇垣) 총독의 발언을 살펴보자.

현하 세계의 정세를 관찰하건데 경제의 불황이 심각하여 서광이 보이지 않고 사상의 혼란도 심하며 장구한 시일 동안에도 귀일(歸一)되는 바가 없어 각국은 모다 미증유의 난국을 조우하고 있다. 사유컨데 세계의 각 방면에 이와 같은 궁박(窮迫)을 초래한 것은 물질문명에 편기한 것이 주인(主因)이다. 즉 정치사회의 모든 기구가 물질 경제에 편중하여 조성되고 세인도 오직 부의 생산 분배 소비 등 경제생활에 몰두하여 정신생활을 한가히 하는 감이 적어 많음으로 금일의 난국을 타개함에 마땅히 정신생활을 고조 하에 물질 편중에서 초탈하는 것이 긴요한 일이다. 특히 조선에서는 문화, 경제, 사회 각 방면의 실정에 있어 크게 교육을 개선하고 예술, 종교를 진흥하여 차등(此等)의 힘에 의하여 정신적 방면의 각성을 촉진하고 그 수양을 장려할 필요가 있다고 확신하는 바이다.⁵³⁹⁾

536) 《朝鮮社會事業》 上內彦策, 1930.12 〈教化事業關係者懇談會-協議制說明〉

537) 《朝鮮社會事業》 松本伊織, 1931.3 〈新に社會事業の圈内に來て〉

538) 《朝鮮》 宇垣一城, 1932.2 〈朝鮮統治に就いて〉

539) 《每日申報》 1932.7.1. 〈도지사회의-물질편중 초탈함이 가장 필요, 농촌구제는 자립정신 함양으로부터〉

우가키(宇垣) 총독은 궁박을 초래한 것은 바로 물질에 경도된 세태라고 지적하였는데, 그는 아예 물질과 정신으로 세상을 이분하고 물질주의에의 경도를 근본 문제로 지적하였다. 그는 사상의 혼란과 경제 불황은 세인이 모두 물질문명에 경도되어, 모두 생산·분배·소비라는 경제적인 문제에만 파묻혀서 정신생활을 소홀히 했기 때문이라 하였다. 이러한 인식은 빈곤의 원인이 개인의 태만에 있는지, 사회구조적 원인에 있는 것인지를 따져 묻는 것과 다른 범주의 문제였다. 빈곤문제가 사회구조적 원인에 있다는 문제의식에 의하면 사회구조를 변화시킬 수 있는 제도의 정비가 이루어져야 하지만 ‘물질 대 정신’이라는 문제 틀에 의하면 물질·제도적 정책보다 물질주의의 극복이 상위의 놓이게 되었다.

이러한 인식은 농촌문제를 바라보는 태도에서도 나타났다. 농촌사회문제가 중시된 것은 앞 시기와 같았지만 정신주의적인 맥락에서 문제를 바라보는 시각이 강화되었다. 당국자들의 언급에서 농민의 신념을 거론하고, 이상적인 농촌을 건설해야 한다는 등⁵⁴⁰⁾ 농촌의 정신적 결핍을 거론한 점 등은 주목되는 부분이다. 농촌의 문제를 “농민생활의 이상 등 농촌생활의 기초라고 할 신념의 결여”⁵⁴¹⁾에서 찾는 것에서 소작문제, 고리대문제를 중심에 두었던 앞 시기의 문제의식과 다소 달라진 부분이었다. 사회과 관리인 三吉岩吉은 “조선에 종교라 하면 건강을 비는 생리적 종교, 관혼상제, 사회적 종교 길흉화복을 비는 심리적 종교뿐으로 농민에게 확고부동의 우주관과 인생관을 확립시켜 농촌의 갱생에도모해야 한다”고 하였는데,⁵⁴²⁾ 이 언급에서 농촌사회문제에 대한 정신주의적 시각을 엿볼 수 있다.

조선총독부가 정신문제, 사상문제를 중심으로 ‘사회문제’를 바라보는 데에는 조선인들의 정치적 저항이 중대한 요인이 되었다. 사회주의자들은 혁명적 농민조합운동과 노동조합운동으로 대중을 조직하였고 민족주의자들은 농촌계몽운동으로 운동의 활로를 모색하였다. 사회주의 영향력 하에 있는 농민운동 단체는 일제 식민농정반대 토지혁명, 일제 타도 노동소비에트 수립과 같은 강령을 내걸고 정치투쟁, 사회혁명의 길로 나아갔다.⁵⁴³⁾ 합법적 농민조합은 1930년대에

540) 《朝鮮社會事業》 1931.3 〈農村社會事業の新考察〉; 김경환 위의 글.

541) 上田長吉, 앞의 글

542) 三吉岩吉, 1936 《朝鮮に於ける農村社會事業の考察》, 120~121쪽

혁명적 농민조합운동으로 전환되었고 농민운동은 한층 정치화되었다. 일례로 함경남도 사회주의의 언급에 따르면, 1929년경에 함경남도에서는 종래 민족주의 운동도 공산주의화 되는 등 사상운동에서 일대 획기적 변동이 일어났으며, 농촌 청년 모두가 가맹할 정도로 농민조합 운동이 강하게 전개되었다고 한다. 정평, 단천, 홍원, 영흥 등 철도연변의 지역에서는 세포조직이 만들어지고 농민 조합원이 수 천 명에 달하였고 야밤에 촌락에서 혁명가가 합창소리가 울려 퍼지는 등 1929년에서 1930년까지는 지방교화사업을 전혀 할 수 없는 상황에까지 이르렀다고 한다.⁵⁴⁴⁾

2) 내무국 사회과에서 학무국 사회과로

1930년대 초 극심한 경제적·사회적 위기 속에서 조선총독부는 돌파구로 물심 양면의 대책을 통하여 정신생활과 물질생활의 안정을 기하고자 하였다. 사회교화가 강조되면서 이를 수행할 행정기관을 정비하고 확충할 것이 요구되었다. 다음을 보자.

조선 각도에 사회교화사업에 관한 감독지도기관으로 독립된 과와 전임지도자도 없어서 감독지도를 하는데 심히 불충분하다. 일반 사회사업과 같이 속히 지도 감독기관을 정비해야 한다. 총독부도 사회교화는 사회과에, 사원은 지방과에, 종교는 학무과에 分掌되어 있어서 연락통제도 없다. 따라서 지도감독의 독립과를 만들어야 한다.⁵⁴⁵⁾

위의 글에서는 사회교화의 행정 상황을 점검하면서 ‘일반 사회사업’의 경우 사회과에서 담당하고 있지만, 사회교화에 해당하는 것은 사회과와 학무과 지방과에 산재되어 있다고 하면서, 이를 통합하고 각 단위에 직원을 증원할 것을

543) 혁명적 농민조합운동에 대하여는 이수걸, 1993 《일제하 농민조합운동》 역사비평사 참고.

544) 《朝鮮社會事業》日野春吉, 1932.11.12 〈教化の跡を顧みて〉; 日野春吉은 함경남도 사회주의자로 근무하였다.

545) 《朝鮮社會事業》吉永貞, 1930.10.11. 〈社會教化事業監督指導機關整備せられき件〉; 吉永貞은 경상북도 지방과에 근무하였다.

주장하였다. 이러한 요구는 1932년 관제 개정을 통하여 실현되었다. 조선총독부는 1932년 2월 13일 업무를 개정하여 내무국 사회과에서 학무국 사회과로 변경하였으며, 종교과를 사회과로 병합시켰다.⁵⁴⁶⁾ 이에 따라 사회과의 새로운 업무는

1. 사회사업에 관한 사항
2. 제생원과 감화원에 관한 사항
3. 사회교육에 관한 사항
4. 청소년단체와 청년훈련소에 관한 사항
5. 도서관 및 박물관에 관한 사항
6. 경학원과 명륜학원에 관한 사항
7. 향교재산에 관한 사항
8. 종교 및 제사에 관한 사항
9. 사원에 관한 사항
10. 보물고적명승지천연기념물 등의 조사와 보존에 관한 사항.⁵⁴⁷⁾

으로 되었다. 이 중 1,2,7은 그간 사회과의 업무였으며, 8,9,10은 종교과의 업무였고, 5의 도서관에 관한 사항과 6의 경학원 명륜학원 관련 업무는 학무과가 담당하고 있었다. 신설된 사항은 “3. 사회교육에 관한 사항과 4. 청소년단체와 청년훈련소에 관한 사항”이었다.

청년층에 대한 조선총독부의 관심은 지속적으로 이어졌다. 그간에 조선총독부는 조선인 청년단체의 지도자 양성을 위하여, 청년단 간부를 선발하여 일본 시찰단을 편성하고 청년단체를 지도하는 사업을 추진하였다.⁵⁴⁸⁾ 그러나 총독부가 개입하여 청년단체를 조직하려 하면 “지방청년회를 관변에서 간섭하려는 단서”라면 크게 반발하는 등 청년운동에 개입하는 쉽지 않았다.⁵⁴⁹⁾ 이러한 조선총독부의 청년에 대한 관리정책은 1920년대 말부터 1930년대 초반에 이르러

546) 《朝鮮總督府官報》1528호, 1932.2.13. 〈朝鮮總督府事務分掌規程中左ノ通改定ス〉

547) ‘내외 사정의 조사와 소개사항’은 문서과로 이관되었고 ‘공제조합의 재산관리방법의 인가와 동조합의 급여에 관한 사항’은 이재과(理財課)로 이관되었다. : 《朝鮮》1932.3. 〈宗教課を社會課に併合〉

548) 《朝鮮社會事業總攬》1927, 215~216쪽.

549) 《東亞日報》1923.4.17. 〈지방청년에게 경언하노라〉

변화하였다. 농업공황으로 인한 경제적 위기에 사회주의운동이 확산되자, 조선총독부는 농촌의 청년문제를 체제 안정의 핵심적인 과제로 받아들이게 되었다.⁵⁵⁰⁾ 이에 1928년에 보통학교 졸업생을 대상으로 졸업생지도가 시작되었고 1932년에 이르러 사회과의 사회교화 업무로 추가 되었다.

사회과의 관제개편은 사회교화를 강화하고 지도를 확대하기 위함이었는데, 동시기에 일본의 사회국의 업무와는 큰 차이가 있었다. 같은 시기에 일본에서도 물론 사회교화가 확대되었지만, 이 업무는 사회국이 아닌 문부성이 담당하였다. 사회국은 구제사업과 노동문제와 보험 관련 사무를 담당하였다.⁵⁵¹⁾ 조선은 이와 달리 사회과를 아예 학무국으로 이관하였고, 종교와 사상 관련 부분을 대폭 강화하였다. 다음으로 <표 4-1>의 사회과 내 부서의 업무 분담을 통하여 사업 내용을 살펴보자.

<표 4-1> 학무국 사회과 담당 사무(1934년)

	담당사무
서무 급 복리계	-인사, 문서, 예산, -기타 복리시설 -직업소개, 실업구제, 노동자이동소개·노동보호 -소액자금대부사업
보호계	진흥구제, 행려병사자구호, 군사구호, 제생원, 감화원, 아동보호, 방면위원
교화계	강습·강연, 지방개량, 도서관, 향교재산, 사상선도, 생활개선, 청소년단체, 청년 훈련소, 사회교육, 체육, 경학원, 명륜학원, 교화단체

조선총독부 학무국 사회과, 1933, 《朝鮮社會事業總覽》; 1936 《朝鮮社會事業總覽》

위의 표는 1933년 2월 발간된 《朝鮮社會事業要覽》과 1936년의 《朝鮮社會事業要覽》을 토대로 작성한 것이다. 그런데 이 자료를 통해 보건데 종교 관련 업무에 해당하는 종교 및 제사, 사원, 보물고적명승지천연기념물의 사항은 사회사업관계 업무와 달리 취급되고 있었던 듯하다. 우선 1933년에 위의 《要覽》과 함께 6월에 《朝鮮の社會事業》이 역시 학무국 사회과에서 발간되었는데, 여기에는

550) 이기훈, 2014 《청년아 청년아 우리 청년아》 돌베개, 195쪽

551) 종래 사회국의 업무였던 사회교화 업무는 1928년에 문부성으로 이관되었다 ; 《內務省史》 3권, 398쪽.

사회가 직원이 총 44명으로 기록되어 있는 반면⁵⁵²⁾, 1933년 2월에 발간된 《要覽》에는 35명이었다. 또한 《要覽》의 ‘조선총독부 학무국 사회과 사무일람’에 담당 사무와 예산, 직원을 소개하면서 특별히 “사회사업관계”라 기록한 것으로 보아 사회사업과 종교 업무는 따로 취급되고 있었던 것으로 추정된다.⁵⁵³⁾

다음으로 <표 4-1>을 바탕으로 사회과에서 “사회사업관계”를 담당하는 하부의 부서에 대하여 살펴보자.⁵⁵⁴⁾ 우선 ‘사무 급 복리(福利)계’에서 ‘사무’는 사회과의 일반 사무 관장하는 업무를 담당한 것으로 보인다. ‘복리’는 1920년대에 도입된 각각의 경제보호시설을 관리하는 업무와 1920년대 후반 실업문제가 심화됨에 따라 실시된 실업구제, 노동자수급사업 그리고 소농에 대한 소액생산자 금대부사업을 관장하였다. 즉 ‘복리’는 ‘방빈’을 지향하는 경제보호사업을 관장하는 곳이었다.

다음으로 보호계의 업무는 구빈 사업으로 기존에 행하고 있던 ‘궁민’과 행려병인, 이재민에 대한 구제사업과 새로 추가된 아동보호 등 사업들로 구성되었다. ‘아동보호’는 고아원 등 고빈아 보조와 아동상담소 운영을 말하는데, 아동문제의 강조에 따라 1920년대 이후에 새롭게 등장한 사업이었다. 방면위원은 도시빈민 구제를 위하여 도시 행정망인 정동회를 활용한 것으로 총대나 지역의 유지에게 해당 지역 세민에 대한 관리를 담당하게 한 인보상조의 정신에 입각한 구빈제도였다.⁵⁵⁵⁾ 1920년대 후반 도시빈민 문제가 심각해지면서 1927년 경성, 1933년에는 부산에서 실시되었다.

교화계 업무를 보면 기존의 강연, 강습, 지방개량과 도서관, 향교재산에 사상선도, 청년층 관리, 관제교화운동(교화단체), 체육이 추가되었다. 조선총독부는

552) 조선총독부 학무국 사회과, 1933 《朝鮮の社會事業》 33쪽

553) 조선총독부 학무국 사회과 1933 《朝鮮社會事業要覽》 213쪽 ; 1933 《朝鮮社會事業要覽》 163쪽

554) 조선총독부 학무국 사회과 1933 《朝鮮社會事業要覽》 213쪽의 〈朝鮮總督府學務局社會課事務一覽〉을 기준으로 정리하였다.

555) 방면위원제도는 일본에서 쌀소동 후 오사카 지사인 小河滋一郎에 의하여 처음 도입되었다. 이것은 홀구규칙 하에서 도시빈민문제에 효율적으로 대응할 수 없었던 지방자치단위에서 자체적으로 고안한 구제제도로 일본의 주요 도시에 퍼져나갔다. 경성에는 토막민, 세국민 문제가 커지자 경성부 사회사업가들과 경성부 사회사업 담당자들에 의하여 1927년에 도입되었고 부산부 등의 도시에도 점차 실시되었다; 방면위원에 대해서는 박세훈, 신영홍 논문 참고.

청소년과 학생들의 건실한 사상을 위하여 체육을 장려하고, 청소년 단체운동을 “건전한 방향으로 유도”하기 위해 체육단체에 보조금을 지급하였다. 체육장려 기관에는 조선체육협회가 있었으며 조선총독부 학무국에 사무소가 있었다.⁵⁵⁶⁾

〈표 4-2〉는 1910년도 이래 사회과의 업무의 변천을 정리한 것이다. 이 표를 통하여 사회과 업무의 전반적인 변화를 살펴보자.

〈표 4-2〉 사회과 담당 업무의 변천(1910~1936)

	1910~1920	1921~1931	1932~1936
	내무국 제2과	내무국 사회과	학무국 사회과
구제	진흥·자선, 제생원	진흥·자선, 제생원, 감화원	진흥·자선, 제생원, 감화원
경제보호 사업	없음	경제보호시설(1921~) ⁵⁵⁷⁾ 소액생산자금대부(1928) 직업소개(1928~) 공익전당포(1929~)	노동보호, 직업소개, 실업구제, 소액생산자금대부, 기타
사회교화	없음	지방개량 향교재산 관리 내외 사정의 소개	강습·강연, 지방개량, 도서관, 향교재산, 사상선도, 생활개선, 청소년단체, 청년훈련소, 사회교육, 체육, 경학원, 명륜학원, 교화단체

출전: 조선총독부 사회과, 《朝鮮社會事業要覽》 1923, 1924, 1927, 1929, 1933, 1936년

업무를 구제와 경제보호사업과 사회교화로 구분하여 작성하였다. 주지하다시피 구제의 경우 1910년대부터 실시되었으며 경제보호사업과 사회교화는 1920년대부터 시작되었다. 1910년대에 실시된 ‘민풍개선’은 사회교화사업의 전신에 해당하였고 1920년대에 지방개량사업으로 이어졌지만 1910년대에는 업무분장으로 명시되지는 않았다. 1920년대에 업무가 확대되었으며 특히 20년대 후반에 경제보호사업이 확장된 것을 업무 상에서도 살펴볼 수 있다. 1932년의 업무개정에 따라 사회과는 ‘확대된’ 사회교화와 경제보호사업, 구제를 총괄하게 되었다.

556) 조선총독부 학무국 사회과, 1933 《朝鮮の社會事業》 155~156쪽

557) 경제보호시설 중 공설시장이 설치된 것은 1919년 하반기부터이다. 그러나 이 시설들이 본격적으로 설치된 것은 1920년, 1921년이었으며, 그 때문에 경제보호시설의 연도를 이 표에 한하여 사회과가 설치된 1921년으로 표기하였다.

사회과의 인원은 1933년에는 총 35인이었고 1936년에는 29인이었다. 1932년에는 유역검이 1933년에서 1936년까지는 엄창섭이 사회과장직을 역임하였는데, 사회과가 학무국 소속일 때에는 조선인이 사회과장을 역임하였다.

각 도(道)의 사정을 살펴보자면 도에서는 내무국 지방과의 사회계에서 사회사업을 담당하였다. 전체적으로 1932년에는 총 58명, 1935년에는 98명으로 집계되었는데, 3장의 2절에서 살펴본바 도의 사회사업 인원이 1930년에 29명, 1931년에 27명 수준이었음에 반하여 큰 폭으로 늘어났음을 알 수 있다.

경정부에서는 종래 내무과 사회계가 있었으나 1932년에 사회과를 신설하여 사회사업을 관장하는 기구를 강화하였다. 그 외의 부(府)에서는 내무과 또는 공영과(公營課)에서 사무를 담당하였다. 각 군도(島)에서는 서무계에서 사무를 맡았는데, “농촌사회사업의 진전에 수반하여” 군도(郡島)에 도비로 교화촉탁과 지방개량주사를 두었다.⁵⁵⁸⁾ 부의 사회사업담당직원은 1932년에는 14개 부에 총 32명이었으며 1936년에는 104명으로 증가하였다. 1935년에는 군과 도 단위까지 사회사업 사무 담당직원이 설치되었는데 총 510명이었다.⁵⁵⁹⁾

1930년대 중반 사회입법을 제정할 것과 조선에도 구호법을 실시할 것에 대한 요구가 높아지면서 조선총독부는 ‘각 도 내무국 지방과 소속의 사회계를 독립 승격시켜 사회과로 만들려는 계획’을 추진하였다.⁵⁶⁰⁾ 일본에서는 1929년 구호법을 제정하여 1932년부터 시행하여 홀구규칙의 시대를 대신하였는데,⁵⁶¹⁾ 내지에서의 잇단 사회입법과 구호법 실시에 따라 조선에서도 사회입법에 대한 요구가 일어났다. 1936년 8월 미나미 지로(南次郎) 총독이 부임하면서 사회사업정책의 변화가 예고되었다. 총독부에서는 관제를 개정하여 학무국에 사회교육과를 설치하여 사회교화를 담당하게 하고 ‘일반 사회사업’은 다시 내무국 안에 사회과를 설치하여 담당하도록 하였다.⁵⁶²⁾

558) 조선총독부 학무국 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》 51~52쪽

559) 조선총독부 학무국 사회과, 1936 위의 책, 70~71쪽

560) 《東亞日報》 1936.6.20. 〈입법 전제로 각도 사회계 승격〉

561) 허광무, 앞의 책 69~73쪽 참고

562) 《每日申報》 1937.1.3. 〈조선사회사업의 고찰, 남총독 취임 후 전면적 확충 계획〉

3. 사회사업정책에서 교화의 강화와 그 전개

1) 직업소개사업의 변화와 경제보호사업의 양상

1930년대 초중반에 ‘난국’ 타개를 위하여 조선총독부는 지배정책의 기초를 전환하였다. 조선공업화를 필두로 한 개발과 지배체제의 위기에 대응한 사회안정책이 추진되면서 조건에서도 ‘사회정책’이라 할 만한 것들이 운위되었다. 조선총독부는 농촌의 계급적 모순을 완화하기 위한 ‘사회정책적 농정’의 시행을 표방하여,⁵⁶³⁾ 1932년 10월 자작농 창정계획, 1932년 12월 공포된 조선소작조령, 1934년 조선소작령을 공포하였고,⁵⁶⁴⁾ 1932년부터 ‘農村振興運動’을 실시하였다. 또한 일제는 제국주의에서 조선의 경제적인 위치를 자본의 투자처로 전환하고 ‘조선공업화’를 추진하였다.

대공황과 농업공황기에는 배고픔과 추위보다 유치장에 신세가 낮다며 경찰서의 문을 두들리는 ‘시대의 짱발짱’들이 넘쳐났고 ‘근본대책은 강구치 아니하고 눈에 보이지만 앓게 이리저기 쫓기만 하는’ 조선총독부의 고식적 대책에 대한 비판이 일었다.⁵⁶⁵⁾ 조선총독부는 1932년부터 ‘窮民救濟事業’을 실시하여 첫째 빈민문제와 실업문제에 대응하고자 하였으며, 둘째로 농촌에서 밀려나온 빈민들의 값싼 노동력을 활용하여 조선공업화를 위한 기반시설을 건설하고자 하였다. 여기에 조선인들의 도항과 연관된 일본 내 실업문제 발생을 방지하고자 하는 목적도 있었다.⁵⁶⁶⁾

‘궁민구제사업’은 1931~33년까지 1단계, 1934년에 2단계, 1935년에 3단계

563) ‘사회정책적 농정’이란 제1차 세계대전 이후 일본 정부가 생산 중심 정책에 의하여 야기된 농업문제를 해소하기 위해 농정의 기초를 소농보호정책으로 설정하고 산업정책으로부터 사회정책으로 전환한 것을 표현하는 용어이다; 김익한, 2006 <일제의 면 지배와 농촌사회구조의 변화> 《일제 식민지 시기의 통치체제 형성》 해안 96쪽에서 인용.

564) 정연태, 2014 《식민권력의 한국농업》 서울대학교출판문화원, 290쪽

565) 《東亞日報》 1932.12.17. <룸펜의 유치장 지원> ; 1933.1.28. <룸펜의 哀訴>

566) 궁민구제사업의 전반적 전개에 대하여는 이종범의 연구가 대표적이며, 지역개발의 측면에서 이 사업에 대하여 조명한 연구로는 고태우의 것이 있다 ; 이종범, 1988 <1930년대 초의 ‘窮民救濟土木事業’의 性格> 《全南史學》2; 고태우, 2012 <1930년대 조선총독부의 궁민구제토목사업과 지역개발> 《역사와 현실》 86

사업이 실시되었다. 1931~33년간의 제 1단계 사업에 6,522만여 원, 1934년 2단계의 사업에 1,600만원, 1935년의 3단계 사업에 800여만 원이 이외에 時局應急施設事業에 576만 원 등 거의 1억 원에 가까운 자금이 투입되었다. 예산은 도지방비와 국고보조비로 구성되었으며 도 지방비는 일본 대장성의 예금부와 조선식산은행에서 차입하였다. 사업비는 도로공사에 38%, 치수공사에 34%, 기타에 17%가 사용되었다.⁵⁶⁷⁾

조선공업화가 실시됨에 따라 공업화를 통하여 상대적으로 자본제적 생산이 확대되면서 공업부문으로 노동력이 대거 흡수되었다.⁵⁶⁸⁾ 1933년부터는 경공업 부문의 공장노동자수가 급증하였고, 1935년부터 중화학공업부문의 공장노동자수가 빠른 속도로 증가하였다.⁵⁶⁹⁾ 조선공업화를 추진하면서 조선총독부가 중시한 것은 무엇보다 값싼 노동력의 수급이었다. 조선총독부는 노동력을 원활하게 공급하기 위한 사업을 추진하였고 직업소개소를 핵심기관으로 활용하였다. 직업소개는 1920년대에 설치된 인사상담소 업무의 하나였지만 1927년 일본 도항 노동이 저지되고 북부지방에 노동력 수요가 늘어나면서 실업문제에 대응하는 기관으로 기능하였다. 1920년대 후반까지만 해도 사회사업적 기능을 가지고 있었던 직업소개소는 1930년대 조선공업화의 추진과정에서는 노동력 공급 기관으로 활용되었다.⁵⁷⁰⁾ 또한 노동자의 이동이 원활하도록 하는 취직자여행운임할인도 지속적으로 실시되었다.

조선공업화와 각종 공사의 발흥에 따라 조선총독부 사회과가 발간한 《朝鮮社會事業要覽》의 항목에는 1933년의 부터 ‘노동보호’ 항목이 추가되었다. ‘노동보호’는 ‘노동자의 수, 노동조건, 노동쟁의, 중국인노동자의 상황, 실업상황 직업소개사업, 국민구제사업, 노동자부조’의 항목으로 구성되어 있었다.

이 시기의 조선총독부가 ‘노동정책’이라 실시한 것은 곧 ‘노동력 공급정책’으

567) 국민구제사업에 대한 본고의 서술은 따로 표시를 하지 않는 한 이상의, 앞의 책의 107~114쪽을 참고하였다. 이상의의 연구는 조선총독부의 노동정책에서 이 사업의 위상을 부여하고 있는데, 본고는 이 연구를 대폭 참고하면서 사회사업적인 시각에서 해석하고자 하였다.

568) 장시원, 1988, 〈한국근대사에 있어서 ‘식민지반봉건사회론’의 적용을 둘러싼 이론적·실증적 제 문제〉 《한국자본주의 성격논쟁》 대왕사, 288쪽

569) 허수열, 앞의 책 157~158쪽

570) 이상의, 2006 《일제하 조선의 노동정책연구》 혜안, 115쪽

로, 총독부의 노동문제에 대한 접근은 값싼 노동력의 안정적 공급에 있었다. 공급을 중시하는 정책은 부유하는 잉여노동을 안정적으로 관리하여 사회적 불안요소를 최소화하는 면이 있었다. 그러나 공급과 조절을 중시하는 정책은 저렴한 노동력의 확보에 치중한 것으로, 노동에 관련된 환경을 안정화시켜 노동력을 안정적으로 재생산할 수 있도록 만들고 그를 통하여 사회를 안정시키는 사회정책에는 부합하지 않는다. 이러한 면에서 노동력의 원활한 공급에 중점을 둔 이 정책은 사회정책이라기보다 경제정책적인 성격을 가지고 있었다.

이외에 경제보호사업은 정제되어 있었다. 시설의 증가 추세를 보자면 1932년에서 1936년간 공설시장이 11개가 증가하였고, 공익전당포가 3개, 간이숙박소 1개, 공설목욕탕 1개, 공익이발소 2개 공설세탁장이 2개 늘어났다.⁵⁷¹⁾ 이처럼 경제보호사업의 제 시설의 증설은 침체되었고, 직업소개사업은 사회사업적 시설에서 사실상 이탈하였다. 단 일시적인 사업으로 대공황기의 빈곤에 대하여 “강심제”의 효과를 기대한 ‘국민구제사업’이 실시되었다. 이상의 것이 1932년~36년에 실시된 경제보호사업적 영역 내에서 일어난 사업의 내용이다.

2) 교화적 사회사업으로의 전환과 농촌사회사업의 전개

(1) 사회사업정책에서 정신주의의 강화

1932년 이후의 사회사업정책의 특징은 무엇보다 사회교화의 비중이 높아졌다는데 있다. 1933년에 사회과장 유만겸은 사회사업정책의 전개에 대하여 다음과 같이 말하였다.⁵⁷²⁾

구주대전 이후 경제적 복리사업이 실시를 보게 되었고 근래 사상적 변조에 대하여 교화사업이 발흥하여 국민정신작흥운동, 자력갱생, 민력함양운동, 청소년 단체의 지도, 국민체육 진흥운동이 발달하였다⁵⁷³⁾

571) 조선총독부 학무국 사회과, 1936 《朝鮮社會事業要覽》

572) 1931년에서 1933년까지 조선인으로 최초로 사회국장이 되었으며 그의 후임으로 엄창섭이 사회국장을 역임하였다.

573) 유만겸, 1933.4 〈朝鮮社會事業(上)〉《朝鮮》

위의 인용문은 사회사업의 전개를 정리한 글로 1차 세계대전 이후 경제적 복리시설 즉 경제보호사업이 실시되었고, “근래” 사상적 변조”라는 정치적·사회적 위기에 대응하여 사회교화사업이 강화된 것이라는 점을 밝히고 있다. 교화를 구체화하는 사업으로는 “국민정신작흥운동, 자력갱생, 민력함양운동, 청소년 단체의 지도, 국민체육 진흥운동”이 실시되고 있었다.

교화사업을 확대하여 추진함에 따라 조선총독부는 1932년부터 본부의 추가 예산에 사회교화에 관한 시설비와 각종 사회교화사업에 대한 보조비를 계상하였다.⁵⁷⁴⁾ 사회교화사업을 수행하는 공사(公私)의 사회사업 시설로는 도서관, 청년훈련소, 수산(授産)사업 시설과 단체가 있었다.⁵⁷⁵⁾

1933년과 1936년 2차례에 걸쳐 조선총독부 학무국 사회과에서 발간한 《朝鮮の社會事業》에는 사회사업정책의 전반적인 내용이 정리되어 있는데, 여기서 사회교화는 1933년에는 ‘근검장려, 민심작흥운동, 이원(吏員)과 독행자에 대한 선장(選獎), 모범부락의 지도, 순회강연, 팜플렛과 영화, 청년단체, 청년훈련소, 경학원, 명륜학원, 향교재산, 향약장려, 부인 교양, 도서관, 체육운동의 장려’가 있었으며, 1936년의 《朝鮮の社會事業》에는 ‘심전개발운동, 의례준칙, 시(時)의 기념일, 색복 및 단발의 장려’가 추가되었다.⁵⁷⁶⁾

사회교화는 단체와 시설로 실현하는 것이 아니라 운동과 캠페인을 수단으로 하여 실시되었으며, 교화조직과 행정망을 통하여 수행되었다. 경성의 경우 1932년 12월 「경성교화단체연합회」가 결성되었고, 1933년 지역조직으로 정동회가 결성되면서 본격적으로 교화조직이 구축되었으며, 정동회 조직은 사실상 교화조직의 하부조직으로 기능하였다.⁵⁷⁷⁾

574) 조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮社會事業要覽》 179쪽

575) 1933년의 《조선사회사업요람》에는 47개의 청년훈련소와 20개의 도서관이 수록되어 있었으며, 1936년의 《조선사회사업요람》에는 청년훈련소와 도서관 대신에 수산사업을 하는 단체들이 소개되었다. 1936년 《요람》에 기록된 단체는 京城教化單體聯合會, 修養團朝鮮聯合會本部, 京城東部隣保館, 財團法人和光教園, 向上會館, 綠旗聯盟, 同民會, 財團法人釜山共生團, 財團法人天晴地明會, 馬山壽福會가 있었다.

576) 1936년에는 이전까지 빈민구제 범주에 속해 있던 석방자보호사업도 사회교화로 분류하였다.

577) 박세훈, 2006 《식민국가와 지역공동체》 한국학술정보 135~136쪽.

(2) 교화적 농촌사회사업의 전개

(가) 농촌사회사업에서 사회교화의 강화

조선총독부 당국자들이 농촌의 안정을 중시하였던 것은 앞에서도 살펴본 바이다. 이들은 조선 농촌의 중요성과 위상을 설명하면서 “조선인의 8할을 차지하는 농민”이라는 말을 관용어처럼 사용하였다. 1930년대 초반 조선의 농촌은 농업공황에 따른 여파에 더욱 심각하게 노출되었다. 이는 조선이 일본 자본주의 판도에서 식량공급지의 위치에 있었으며 미단작형 농업체제로 발전을 해왔기 때문이었다. 농가는 경제적 위기에 빠졌고 탈농과 폐농이 속출하였으며 농촌사회에서 계급적·민족적 갈등을 한층 증폭되었다. 사회주의 계열의 영향력 하에 있는 농민운동은 식민농정 반대, 토지혁명, 일제 타도와 노농(勞農)소비에트 정부 수립과 같은 강령을 내걸고 정치투쟁에 나섰으며 사회혁명을 주장하였다. 민족주의계열의 농민운동 단체는 조선농민사 계열과 기독교 계열의 있었는데 이들은 농촌 개량·계몽운동을 전개하였다. 이들은 소작입법과 자작농 창정을 통한 소작제도의 개선을 촉구하였다.⁵⁷⁸⁾ 일제는 탄압과 회유책만 농민운동을 저지하기 어렵다고 생각하고 농민을 체제내화하기 위한 사회정책이 필요하다고 판단하였다.

우가키(宇垣)총독은 궁민구제토목사업은 ‘중병환자에게 캠퍼주사를 놓는 것’처럼 일시적 응급책으로 국가재정의 건지로 볼 때 영구적으로 할 수 없는 것’이며 ‘유일무이의 영구적 대책으로 농촌진흥과 자력갱생운동’을 실시해야 한다고 하였다.⁵⁷⁹⁾ 조선총독부는 1932년부터 농촌진흥운동을 실시하였고 일본도 본의 농산어촌갱생계획이 추진하였다.⁵⁸⁰⁾

578) 정연태, 앞의 책 10장 참고

579) 三吉岩吉, 1936 《朝鮮に於ける農村社會事業の考察》, 23쪽

580) 선행 연구들은 적색농민조합운동과 농촌계몽운동의 농촌 침투에 대한 정치적 대응으로 농촌진흥운동을 평가하거나(지수걸), 조선사회의 파시즘적 재편성이라는 면에서 평가하거나(宮田節子), 국가와 사회의 관계라는 시각에서 조합주의의 관점에서 해석하였다(신기욱, 김민철 위의 책 참고). 마츠모토 다케노리는 경지, 산림, 금융의 3가지를 소재로 농촌진흥운동을 살펴보면 이 사업을 경과하면서 기존의 공동체 기능이 약화되었다고 하였다. 본여타 연구들이 농촌진흥운동을 정치적 대책의 면에서, 식민권력의 촌락 지배의 측면에

조선총독부는 농촌안정책을 추진하기 위하여 기구 개혁을 단행하였다. 1932년 7월에 총독부는 농림국을 신설하여 종래 1방, 6국(내무국, 재무국, 식산국, 법무국, 학무국, 경무국), 2부(산림부, 토지개량부) 체제는 1방 7국 체제로 바뀌었다. 토지개량부, 산림부를 폐지하고 농림국을 신설하였으며, 식산국에 속해 있던 농무, 축산 2과 사무를 농림국으로 이관하였다.⁵⁸¹⁾ 이로서 농림국은 농무과, 토지개량과, 수리과, 임정과, 임업과의 5과로 구성되었고, 농촌을 대상으로 한 일체의 사무를 관장하는 기구로 되었다. 농림국의 신설은 농업을 관장하는 행정기구가 독립된 것을 의미한다.

‘농촌진흥운동’은 1932년 7월에 우가키(宇垣) 총독이 도지사회의에서 운동의 취지와 방침을 제시하면서 시작되었다. 이어 1932년 10월 8일 정무총감 통첩〈農山漁村의 振興에 관한 건〉이 발표되었다. 이 통첩에는 운동의 구체적 실행 방법으로 부락을 단위로 한 실행조직을 설치하고 지도조직으로 농촌진흥위원회를 설치하도록 하였다. 이 때 농촌진흥운동의 주요 내용은 색복 보급, 단발 장려, 관혼상제 간소화, 금주금연, 도박금지 등 생활개선에 관한 것이었다. 이어 1933년 3월에 정무총감 통첩으로 〈농산어촌진흥계획실시에 관한 건〉이 각 발표되면서 ‘운동’이 본격화되었다. 조선총독부는 통첩에서 개별농가에 대한 경제갱생(更生)의 구체적 방식으로 〈농가갱생계획수립에 관한 방침〉과 〈농가갱생지도계획〉을 발표하였다. 이 ‘방침’과 ‘요강’에 따라서 갱생지도부락과 갱생지정농가가 설치되었다. 각 면마다 1개의 지도부락을 선정하여 5년간 ‘식량 충실’, ‘현금수지 개선’, ‘부채 정리’ 등 갱생의 3대 목표를 달성할 것을 지시하였다. 1935년에는 갱생계획을 확충하여 지도부락을 확대하였다. 또한 1935년부터 心田開發運動이 시작되어 운동의 규모와 성격에 변화가 생겼다.⁵⁸²⁾

서 바라보았던 반면 마츠모토 다케노리는 농촌진흥운동을 통하여 농촌공동체의 변화를 살펴보았다. 이러한 성과를 바탕으로 본고는 농촌진흥운동과 농촌사회사업의 관계에 주목하고자 한다. 농촌진흥운동에 대한 대표적 연구들은 다음과 같다. 지수걸, 1984 〈1932~1935년간의 조선농촌진흥운동〉 《한국사연구》 46; 松本武祝, 1998 《植民地權力と朝鮮農民》 社會評論社; 신기욱 위의 글, 김민철 위의 글.

581) 《朝鮮總督府官報》1932.7.27. 訓令 제16호 「朝鮮總督府事務分程改定」

582) 농촌진흥운동의 전개에 대하여는 지수걸, 1984 위의 글 참고.

(나) 농촌사회사업과 농촌진흥운동의 관계

‘농촌진흥운동’이 개시되면서 농촌사회사업은 어떻게 변화하였을지 다음의 인용문을 살펴보자. 아래의 인용문은 1933년에 사회사업 담당자 회의의 내용이다.

우선 사회사업 관계에 이르러서는 작년부터 사회교화의 시설을 강구하여 사상 선도를 계획하고 있고, 민중에 대하여 자력갱생의 정신을 환기하도록 함과 동시에 농산어촌의 진흥을 도모하고 있음은 이미 각위에 알려진 것으로, 금후 일반 사회사업 관계자의 노력이 있어야 하겠습니다.⁵⁸³⁾

사회사업에서는 무엇보다도 사상선도, 자력갱생의 정신 환기 등을 위하여 ‘사회교화의 시설을 강구’하고 있으며 이와 함께 “농산어촌의 진흥”을 도모하고 있었다고 한다. 1930년대 초반부터 사회사업정책 중 사회교화가 강력하게 부상함에 따라 농촌에 대한 사회사업에도 교화사업이 강화되었음은 이미 강조한 바인데, 이 시기에 주목되는 바는 농촌진흥운동(이하 ‘진흥운동’)과 농촌 사회사업정책과의 관계이다. 이에 대하여 다음의 언급을 살펴보자.

㉠ 사회사업이라는 것이 약자의 행복증진을 위하여 시설을 행하는 것이라면 금일 농촌에서 행하는 산업 조장 시설은 목적의 차이는 있지만 거의 사회사업이라고 할 수 있다. 조선 농촌 대중 대부분은 약자의 지위에 있어서 산업시설은 생활 충실을 목표로 기획 경영되며, 산업 제반의 조장시설은 농촌진흥사업 상에서 구빈·방빈에 유용하며 직간접적으로 효과를 초래하므로 (이를) 바꾸어 말하면 사회사업이라 말할 수 있다.⁵⁸⁴⁾

㉡ 현재 조선에서 농촌사회사업은 농촌갱생운동의 내용에 다분(多分)의 사업에 포함되어 있으며 바꾸어 말하면 농가갱생운동은 농촌사회사업으로 여러 기능을 하고 있다고 인정된다. 물론 갱생운동 이외에 특수 사회적 질환에 대하여 사회사업을 필요로 함에도 그것들은 갱생운동의 보급 철저에 순응에 의하여 타개 개선될 문제로 생각된다.⁵⁸⁵⁾

583) 《朝鮮社會事業》1933.5 〈全鮮各道社會事業擔任者 事務打合會議の狀況報告〉

584) 上田長吉, 앞의 글

다소 긴 위의 두 개의 인용문을 검토해보면 ㉞에서 당국자들은 농민의 대부분이 약자인 관계로 산업을 장려하는 것 그 자체가 약자를 보호하는 사회사업이라 하였다. 즉 농촌진흥운동이 농민들의 삶을 개선하는 것이므로 농촌진흥운동은 사회사업과 같은 효과를 발휘한다는 것이다. ㉞의 예문도 ㉞의 내용과 같다. 농촌진흥운동은 여러 사업을 포함하고 있으며 농촌사회사업의 여러 가지 기능을 가지고 있으므로 양자는 별 반 차이가 없다는 것이다. ‘농촌진흥운동’에서 중시하고 있는 것 외에 여타의 문제에 대한 사회사업이 있어야 하겠지만 무엇보다도 “갱생운동의 보급·철저”를 도모하는 것이 가장 중요하다고 하였다. 위의 인용문들에서 사회사업 당국자들의 언급을 보자면 사회사업정책은 내용상 ‘농촌진흥운동’에 흡수되거나 거의 같은 것이었다.

양자의 이 관계를 살펴보기 위하여 우선 아래 표를 통하여 재정 지출 항목을 살펴보고자 하자. <표 4-3>과 <표 4-4>는 도 단위 사회사업재정의 세출별 항목을 정리한 것이다.

<표 4-3> 1932~33년 도 사회사업비 세출종목별 표

구제비	사회사업비	지방개량비	
		진료비	
		산지주민이주비	
		지방개량보조비	시찰비 보조, 탕치장 보조, 연구회 보조, 사회사업비 보조, 구제사업보조, 신사비 보조, 각면사회사업비 보조, 각종 보조
	흉검규제비	흉검구제제비, 종곡비 식량비, 생산자금대부 등	
	구휼비	구휼제비, 행려병인제비, 기아구육비, 행려병인구제비 등	

출전 : 조선총독부 내무국, 《조선지방행정요람》 1932~1936년 판

585) 三吉岩吉, 1936 《朝鮮に於ける農村社會事業の考察》, 265쪽

〈표 4-4〉 도 사회사업 재정 상황(1932~1936)

단위: 圓

연 도	항목										
	총액	사회사업 비	흉경구제 비	구휼비							
1932	621,223	358,105	200,711	62,407							
1933	1,031,820	524,114	457,373	50,333							
1934	1,091,525	사회사업비(경상비)						사회사업비(임시비)			
		직원비	흉경구제 비	구육비	지방개량 사업비	농사훈련소 비		은사 구료 시설 비	구제사 업비	농사 진흥 비	사회사 업비 보조 (교화, 지방개 량, 구제, 농사진 흥)
		236,931	96,431	51,911	157,564	25,959		119,365	31,547	88,140	283,483
1935	1,351,648	직원비	흉경구제 비	구육비	지방개량 사업비	농어 민훈 련소 비	농산 어촌 진 흥 비	은사 구료 시설 비	구제사 업비	농사 진흥 비	사회사 업비 보조 (교화, 지방개 량, 구제, 농사진 흥)
		232,744	153,106	57,868	433,109	64,699	84,414	81,735	10,340	142,845	375,557
1936	837,547	201,607	95,435	50,286	131,939	은사 구료 시설 비	독 립	83,433	10,650	지방 개량 비	243,987
						19,730				480	

출전 : 조선총독부 내무국, 《조선지방재정요람》 각 연도 판

〈표 4-3〉은 항목을 1932~33년의 항목만을 따로 자세히 정리한 것이고 〈표 4-4〉는 1932~36년간의 지출 항목과 비용을 함께 정리하였다. 1932~33년의 지출항목과 1934년~36년의 지출 항목이 다르기 때문에 이 내용을 살펴보기 위하여 따로 정리하였다. 〈표 4-4〉를 보면 1932~33년과 1934년 이후의 지출 항목

에 변화가 있었다. 우선 <표 4-3>의 1932년~1933년에 도 세출 항목을 살펴보면 사회사업비는 ‘구제비’로 표기되어 있었다. 그리고 ‘구제비’는 다시 ‘사회사업비’, ‘흉검구제비’, ‘구휼비’의 3개 종목으로 구성되었다. <표 4-4>에서 1932년의 ‘구휼비’를 보면 전체의 10% 정도였으며 적었으며(62,407/621,223) 세출의 대부분은 사회사업비와 흉검구제비로 채워졌다. 흉검구제비는 1932년에는 ‘구제비’의 1/3정도, 1933년에는 1/2정도를 차지하였다. ‘사회사업비’의 하부항목에는 ‘지방개량비’, ‘지방개량보조비’, ‘진료비’, ‘산지주민이주비’가 있는데, 이 중 가장 많은 지출을 차지한 항목은 지방개량과 지방개량보조로 지방개량에 관한 항목이 중시되었음을 알 수 있다.

다음으로 1934년부터의 지출 항목을 살펴보자. 우선 ‘구제비’는 ‘사회사업비’라는 명칭으로 변경되어, ‘사회사업비’라는 총 항목 하에 하부 항목이 열거되어 있다. 1934년에는 지출 항목은 전반적 변화하였는데, 전 연도까지 사회사업비, 흉검구제비, 구휼비의 3종목으로 구분하던 것에서 ‘직원비, 흉검구제비, 구휼비, 지방개량사업비, 은사구료시설비, 구제사업비, 사회사업비보조, 농사훈련소비’로 항목이 바뀌었다. 1934년에는 농사훈련소비와 농사진흥비(임시비)가 추가되었고, 1935년에는 다시 ‘농산어촌진흥비’가 경상비로 추가되었다. 여기서 눈에 띄는 점은 ‘농촌진흥운동’과 관련된 항목이다. ‘농촌진흥운동’의 진행을 위하여 재정이 추가되는 것은 당연한 일이지만 그것이 ‘사회사업비’의 항목에 포함된 것은 이 사업의 성격이 사회사업과 유사했기 때문이었다.

이듬해인 1936년부터 ‘농촌진흥운동’에 관련된 재정은 ‘사회사업비’에서 따로 독자적 항목으로 되는데, 1935년부터 ‘農山漁村振興事業10個年事業’이 시작된 것과 관련이 있는 것으로 추정된다. <표 4-4>년에서 1936년의 재정 지출 항목을 보면 일반 사무비에 해당하는 ‘직원비’와 ‘흉검구제비’, ‘구휼비’, ‘지방개량사업비’, ‘구료비’, ‘구제사업비’와 각종의 보조비로 구성되었다.

위의 표를 통하여 재정상의 전개를 살펴보았을 때 농촌에 대한 사회사업과 농촌진흥운동은 교집합을 이루고 있었던 것으로 파악된다. 즉 도의 재정 항목을 통해 보면 1932~33년의 농촌사회사업은 크게 구제, 흉검구제, 지방개량으로 구성되었고, 1934년~35년에는 흉검구제, 구제(은사구료+구제), 지방개량사업에

농촌진흥운동에 관련한 비용으로 더하여 구성되었다.

다음으로 농촌진흥운동의 내용적 측면을 검토하여 양 사업의 관계를 살펴보자. 1933년의 「통첩」이 나오고 농촌진흥운동의 이전의 농촌진흥운동의 내용은 생활개선이었으며 특히 백의(백의)을 비판하는 것에 중점을 두었다. 당국자들은 백의 착용을 비위생과 비노동의 원인 중 하나로 보았다. 조선인들이 백의를 수백 년 착용함에 따라 오염을 피하게 위해 비활동적 비노동적이 되었다고 하였다.⁵⁸⁶⁾ 조선총독부 사회과에서는 백의 착용자가 1년 평균 34회 세탁을 한다고 가정하고 세탁에 드는 1인당 비용과 시간을 구하고 전인구 비율로 비용을 환산하였다. 조선인들에게 시간과 비용을 절약할 수 있다고 가르치면서 색복을 착용하도록 유도하도록 해야 한다고 하였다.⁵⁸⁷⁾ ‘생활개선’은 이전의 지방개량사업과 소농에 대한 소액생산자금대부사업을 통하여 시행했던 생활상의 지도와 별반 다른 것이 없었다.

(㉔) ‘근면윤리’와 ‘상호부조’의 보급으로 귀결된 농촌사회사업

사회교화의 내용은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 개인을 중심으로 한 것이고 다음으로는 사회 등 공동체에 관한 내용이다. 첫 번째로 사회교화를 통하여 강조된 내용과 농촌진흥운동에서 지도방식을 따라가 보면 개인이 도드라지고 촌락은 더욱 분화되는 양상을 보이게 된다. 우선 조선총독부가 개별 농가를 지도하는 방식의 결과를 살펴보자. 주지하는 바와 같이 식민지주제의 강화와 상품화폐경제의 침투로 인하여 촌락의 공동체적 관계는 심각하게 동요하고 있었다. 소작쟁의를 통하여 촌락공동체의 갈등이 표출되었으며 자소작농이 몰락하고 소작농이 임노동자화 되면서 사회적 분화가 가속화되었다. 그런데 농촌 사회 안정책으로 실시된 개별농가에 대한 지도의 결과 개인의 생산의욕은 불러일으켰으나 촌락의 공동체성은 오히려 약화되었다.⁵⁸⁸⁾ 같은 지도촌락

586) 《朝鮮社會事業》金瑞圭, 1932.11.12 〈朝鮮人の自力更生は色服勵行が先決問題〉

587) 《朝鮮社會事業》조선총독부 사회과, 1932.11.12 〈色服と斷髮〉

588) 조선총독부가 어떠한 의도를 가지고 조선 촌락의 공동체적 관계를 약화시키고 고립된 경영주체로서 ‘개인’을 만들어내려 한 것은 아니었던 것으로 보인다. 조선총독부는 종래

의 갱생지도 농가라 해도 모범농가는 정책적 지원을 받아 성장했지만 그렇지 못한 다수 농가는 오히려 소작지를 상실하거나 다른 지역으로 전출되었다.⁵⁸⁹⁾ 이는 같은 시기 일본에서 실시되었던 농가경제갱생사업(이하 ‘갱생사업’)과 비교되는 부분이다. ‘갱생사업’은 근농주의 의한 농업생산증대를 이루고 불황을 극복한다는 면에서 ‘농촌진흥운동’과 유사점이 많았다. 그러나 일본의 ‘갱생사업’은 단체 지도를 방침으로 하였고, 촌락 자체의 생산력 증대를 기도했다는 점에서 차이가 있었다. 농촌 경제 파탄의 주요한 원인 중 하나를 농산물가격의 비탄력성에 있다고 파악한 일본의 농림성은 유통 관계 보조금 지급정책을 실시하였다. 그리고 판매가 가능한 농산물에 대한 공동판매의 루트를 정비하였으며, 계통농회와 산업조합이라는 2계열의 농업단체가 판매알선과 공동판매사업을 담당하였다.⁵⁹⁰⁾ 촌락 질서가 견고했던 일본의 경우 공동의 경제적 이익을 추구하는 방식으로 농촌을 지도하였던 것으로 보인다.

다음으로 근면윤리에 대한 교화와 이것의 실현을 위한 세세한 지도들이 가져온 결과를 살펴보자. 1933년 3월에 정무통감 통첩으로 도지사에게 보내진 ‘농산어촌진흥계획 실시에 관한 건’에는 ‘물질에 치우치지 말고 정신의 작흥, 농민의 자각자분(自覺自奮)에 중점을 둘 것’이 제시되어 있었다. 또한 우가키(宇垣) 총독은 ‘농민의 경제적 자각이 결핍되어 있고 발분(發奮)하지 못하며 지금까지도 구관(舊慣)에 사로잡혀’ 있다고 비판하면서, 조선농민의 생활이 ‘여전히 구관에 침윤되어 태만하고 빈곤하며 이러한 농민의 생활습관을 경제적이고 합리성을 띠도록 방향으로 유도해야 한다’고 하였다.⁵⁹¹⁾ 이러한 인식은 강점 초부터 계속되어왔는데, 일본인들은 조선인들을 ‘유의유식자’라 규정하였으며 조선의 빈곤을 역사적이고 민족적인 것으로 규정하였다. 일제는 근면의 윤리를 깨닫고 생활습관을 개선해 것을 조선인들에게 납득시키기 위해 조선인의 생활을 구성하는 수많은 것들이 개혁의 도마 위에 올랐다. 근면과 검약의 윤리는 메이저시

모범부락지도가 일부 농가에 그 혜택이 돌아갔다는 평가에 따라 총독부가 직접 개입하여 개별 농가에 대한 지도를 수행하여 농민경제를 안정시키고자하는 하였다. 총독부의 농가 지도방침에 대해서는 김민철, 앞의 글 75~82쪽 참고.

589) 정연태, 앞의 글, 383쪽

590) 松本武祝, 1998 《殖民地權力と朝鮮農民》 社會評論社 194쪽.

591) 《朝鮮社會事業》 宇垣一成, 1932.11.12 〈農山漁村の振興を策せ〉

기 농정사상에 입각한 것이었으며, 1910년대부터 조선총독부가 줄기차게 주장한 가치로 농촌진흥운동에 이르러서는 비로소 개별농가에 대한 지도로까지 확산되었다.

사회교화와 농촌진흥운동을 통하여 강조된 것들은 섹복 착용과 단발, 시간엄수, 허례허식 폐지, 저축 장려 등으로 합리적·근대적 생활의 원리였으며, 섹복 착용과 단발은 노동효율성을 향상시키기 위한 것이었다.⁵⁹²⁾ 조선총독부가 개별 농가의 노동력의 완전 소화와 자급자족을 강조함에 따라 농촌공동체에서 빈농의 역할이 줄어들었으며, 부녀노동을 강조함에 따라 빈농의 고용노동이 줄어들고 있었다.⁵⁹³⁾ 또한 의례를 간소화는 관혼상제를 통한 공동체 내의 관계와 분배를 약화시키는 효과를 가져왔다. 조선총독부가 강조하는 근면과 검약, 저축이라는 덕목을 따라 가다보면 근대적, 합리적 인간형과 만나게 된다. 자본주의가 발달하면서 근대적 인간형이 강제되는 것은 당연한 일이었다. 그리고 상품화폐경제가 지배하고 합리적으로 이익을 추구할 줄 아는 인간으로 구성된 사회에서는 각자 도생하고자 하는 욕망이 분출하기 때문이다. 결과적으로 조선총독부가 근면윤리의 보급과 함께 농촌진흥운동을 통하여 상호부조와 인보상조의 덕목이 강조하였음에도 불구하고 촌락민의 결합력은 약화되는 방향을 전개되었다. 이러한 면에서 농촌진흥운동은 정치적 불만을 개인화 시키는 ‘사사화(私事化) 이데올로기’를 부식시키는 목적을 넘어서⁵⁹⁴⁾ 개인을 농업 경영의 주체로 만드는 방식으로 흘러갔다.

두 번째로 사회연대 등 공동체성을 강조한 부분을 살펴보자. 조선총독부는 근검주의와 함께 상호협조의 덕목을 강조하였다. 우가키(宇垣)총독은 ‘자립자주하고 근검역행하며 절약하고 생산을 증진하고 또한 인보상술(隣保相率)하여 향려공영(鄉閭共榮)의 결실을 거두어 생활의 안정을 이루고 나아가 생활의 향상을 이루어야 한다’고 하였다.⁵⁹⁵⁾ 여기서 우가키(宇垣)총독은 근면하고 효율을

592) 생활개선사업의 내용에 대해서는 김은주, 2012 <1930년대 조선의 농촌 생활개선사업과 ‘국민화’ 작업> 《한국사론》 참고.

593) 마츠모토 위의 책 5장 참고.

594) 지수걸, 앞의 글 참고.

595) 宇垣一成, 1932.11.12 앞의 글.

추구하는 근대적 인간과 인보상조의 공동체를 병립하여 제시하고 있었다. 이와 관련하여 조선총독부가 개인과 전체를 어떻게 연결시키는지 있는지 살펴보도록 하자. 1932년 11월 실시된 ‘국민정신작흥에 관한 대조환발(大詔喚發)’ 10주년을 맞이하여 실시된 민심작흥운동(民心作興運動)의 내용을 보자.

사회연대의 의식을 명확히 하고 공동협동의 미풍을 조장하며 특히 향토부락의 진흥에 힘을 다해야 한다. 국민의 사회생활은 상호협조와 공존공영을 본의로 한다. 고로 자기만을 도모하며 이웃을 고통을 생각하지 않고 개인과 계급의 이해득실에 전념하여 국가와 사회의 공동복리를 생각하지 않음은 공히 그 본의를 배반하는 것이다. 이상의 이해를 기초로 하여 가족적으로 일원융합(一圓融合)한 공동노력, 공동구제의 구체적인 방침을 수립하지 않으면 안 된다. 一邑과 一面에서 다시 지리적·역사적 사회생활 단위인 一鄉, 一부락에서 그 실행의 최초 단위가 되어 거기에서 시작하지 않으면 안 된다.⁵⁹⁶⁾

위의 인용문을 보면 조선총독부는 개인과 계급의 이해관계를 비판하면서 “사회연대의식”, “공동협동의 미풍”, “향토부락의 진흥”, “상호협조” “공존공영”, “공동복리”, “공동노력”, “공동구제”라는 말을 반복하면서 공동체성을 강조하였다.⁵⁹⁷⁾

통상 ‘사회’는 시장경제가 주도권을 가지면서 공동체적 관계가 약화되고 전에 없는 빈곤이 발생하게 되면서 주목을 받는다. 시장경제의 폐해라는 사태에 대응하기 위하여, 인간 간의 관계를 규정하고 공통의 이해를 도모하는 논리를 개발하는데 여기서 전통적인 공동체가 소환되고 ‘사회’가 정의된다.⁵⁹⁸⁾ 식민지 조

596) 《朝鮮》 1932.11 〈民心作興運動に關する施設〉

597) 식민지 조선에서 ‘사회’담론에 대한 연구는 주로 1920년대 문화정치기에 집중되어 있으며 사회주의자와 민족주의자들에 의해 생산된 것들이 연구되었다. 민족주의자들에게 사회란 민족으로 구획이 지워지는 망한 국가를 대신하는 자율적인 공간으로, 사회주의자들에게는 계급투쟁이 벌어지는 갈등의 장으로 상상되었다. 이러한 사회는 ‘국가’의 정책·제도와 접점을 가지지 않는다는 면에서 상상된 것이었다. 2장에서 살펴본 바와 같이 조선에서는 1920년대에 사회사업을 도입하면서 당국자와 사회사업관계자들에 의하여 ‘사회에 관한 논의가 이루어졌는데, 이러한 ‘문제로서의 사회’ ‘사회문제’로 파악되던 ‘사회’는 조선에서 1920년대 후반부터 부상하였으며 조선사회가 분화되고 빈곤/사회문제가 전면화되는 1930년대에 들어 조선총독부에 의하여 분화된 사회를 접착하는 원리로 사용되고 있었다.

598) 조형근, 2016 〈일제 식민지기 사회적인 것의 출현〉 《식민성과 중첩된 시간들》 2016년

선에서 전통적인 관계가 힘을 잃고 공동체를 규제하던 원리가 서서히 힘을 잃으면서 조선총독부는 상호부조, 사회연대를 강조하고 있었다. 또한 조선총독부는 지방개량과 생활개선사업을 통하여 근대적·합리적 인간형을 강요하면서 동시에 개인주의·물질주의라는 근대적 가치는 배격하고 있었다. 조선총독부는 ‘외래사상이 소화되지 않고 침윤되어 있다’라며 비판한 것은 사회주의와 더불어 개인주의·물질주의였다.

‘사회’나 ‘사회연대’는 사회문제에 대한 해법으로 강조되었으며, 사회교화는 이러한 ‘근대적’인 상황에 대한 해법의 성격도 있었다.⁵⁹⁹⁾

(3) 청년관리 사업

청년은 사회운동, 농민운동의 중심에 있는 계층으로 조선총독부는 ‘청년문제’를 ‘사회문제’ 중 하나로 중요하게 취급하였다. 일제는 본국에서도 청년문제에 골머리를 앓았으며, 사회국의 사업에서 중요한 부분을 차지하였다.⁶⁰⁰⁾ 재조일본인 기독교운동가 니와는 조선총독부의 기존의 사회사업은 구빈사업으로 소극적 사회사업이었다고 평가하면서 ‘적극적 사회사업’으로 청년단사업을 해야 한다고 하였음을 살펴보았다.⁶⁰¹⁾ 1929년 10월 1일 청년훈련소규정(부령 제 89조) 에

성균관대학교 동아시아학술원 인문학국연구소 학술회의

599) ‘사회적인 것(the social)’은 시장경제가 주도적 원리·체제로 자리를 잡으면서 나타나는 것이다. ‘사회적인 것’은 포괄적이고 정의하기 힘든 개념으로 자본주의로 인해 발생한 문제들에 공통으로 대응하기 위한 인식, 관념, 사회보장, 사회정책 등을 모두 포괄한 개념이다.(조형근, 위의 글에서 인용) 프랑스에서는 대혁명 후 경제적 자유주의와 정치적 자유주의의 극한의 대립 속에서 공화주의자들이 전통적인 사회조직을 소환하고 개인과 개인의 관계를 연대성이 지배하는 관계로 정의하는 과정에서 ‘사회적인 것’이 등장하였다.(프랑스에서 사회적인 것의 형성에 대하여는 자크 동줄로 저, 주형일 옮김, 1994 《사회보장의 발견》 동문선) ‘사회적인 것’은 정치권력(식민권력, ‘국가’)과의 제도적·정치관 관계 속에서 존재하는 것으로, 국가는 공공의 대변인으로 개인과 시장 간의 관계를 조정하는 조절자로서 등장하게 된다. 이러한 맥락에서 한국에서 ‘사회적인 것’의 출현을 탐구하는데 있어서 민족운동 세력의 사회담론 이외에 식민지 당국의 사회사업정책의 전개에 주목해야 하는 면에 있다.

600) 일본에서는 사회행정의 일환으로 사회교화사업을 중시하였으며 1920년대 초반 사회국의 내국 시절에 내무성 소관 역점 사업으로 ‘청년단’사업을 추진하였다. 그런데 사회국이 외국으로 설치되고 점차 노동정책과 복지정책을 전담하게 되면서 1928년 사회교화사업은 문부성으로 이관되었다 ; 《내무성사》 3권 370쪽, 398쪽

601) 니와 세이지로, 1926.2 앞의 글

의하면 ‘농촌사회사업에 곤란한 점은 부락 본위 농민지도사업에서 중심인물을 얻지 못한다면 정확한 성과를 거둘 수 없다’며 농촌청년에 대한 관리를 중요시했다.⁶⁰²⁾

조선 각도에 있어서 청년단체는 대정 8년 독립 소요 당시 일종의 기세에 편승하여 각지로 상호 응하여 설립된 것이 많다. 그 표방한 바는 知·德·體育의 증진, 학술연구, 문화촉진 등에 있었으나 그 하는 바는 모두 상도를 이탈하고 무리지어 과격한 언동을 좋아하며 불온한 연설회를 감히 하는 등 본래의 목적에 부합하지 않을 뿐 아니라 도리어 민심을 동요시킬 염려가 있기 때문에 당시 당국에 있어서는 그 설립을 저지하는 것을 방침으로 하였다. 邇來 청년단체의 정황과 일반 청년자의 사상은 往時와 같이 정치문제로 되는 기세로 되는 것을 그치고 조선인의 문화 향상 청년 각자의 사회적 지위의 향상을 도모하는 경향에 향하여 있으나 그 이면을 보면 일부는 지금도 독립운동의 연소성은 경과하였으나 침윤성이 더해져 방향을 바꾸어 민족적 자각을 선전하는 것으로 되어 다시 과격한 사상자가 책동하여 준동을 되풀이 하면.⁶⁰³⁾

일반 청년에 대하여는 종래와 같이 취체방침을 지속하는 것은 最早 시세의 추이와 청년의 동향에 비추어 적당하지 않고, 오히려 적극적 지도를 하는 것이 사회교화 상 적절 필요한 바이다. 소화6년 각도에 청년지도의 근본방침을 지시하여, 조직 내용이 건실한 청년단체에 대하여는 적극적으로 선도 유액(誘掖)하여 청년 자체의 수양과 국가사회에 대한 봉사의 念을 기르도록 하여 지방개량, 농산어촌 진흥의 중견자 또는 지도자로 활동하도록 한다.⁶⁰⁴⁾

청년은 식민국가와 촌락을 매개하는 역할을 할 것이 기대되었다. 중견청년들은 총독부에 의하여 선발되어 “지방개량, 농산어촌 진흥의 중견자 또는 지도자로 활동”하도록 즉 식민권력의 의도에 적극 부응하도록 하였다. 이에 따라 1928년부터 청년훈련소가 건립되었다. 1928년 11월 청년훈련소에 대한 총독부의 통첩이 있었으며, 이에 따라 1928년~1930년까지 청년훈련소가 설치되었다. 설립 초기에는 대부분의 시설이 학교조합, 재향군인회 등 재조일본인에 의하여

602) 《朝鮮社會事業》 이각중, 1927. 3 〈朝鮮の農村と社會事業〉

603) 《朝鮮》 유만겸 1933.9 〈朝鮮社會事業(下)〉

604) 조선총독부 학무국 사회교육과, 1938 《조선사회교화요람》 70쪽

만들어졌다. 조선총독부는 1931년 도지사회의에서 학무국에 대한 지시사항으로 청년훈련소를 府邑面의 공립으로 할 것을 지시하였고 이에 따라 청년훈련소는 1931년 1932년에 공립으로 인가되었다.⁶⁰⁵⁾ 1932년 업무분장이 개정되면서 청년단체와 청년훈련소 관리 사무가 학무국 사회과 업무로 공식화되었다. 일본에서 사회교화는 사회사업의 일환으로 취급되었고 역점을 두었던 것은 청년단 사업이었다. 청년단사업은 내무성과 문부성 양성의 소관사항이었고 일본의 사회사업에서 청년사업은 1920~1928년까지 사회과의 업무였다.⁶⁰⁶⁾ 조선에서는 청년단체에 대해서 경무국에서 단속 위주로 취급하던 것이 1932년에 학무국 사회과의 업무로 일반 행정 안에서 취급되기 시작하였다. 1932년과 1934년의 청년훈련소의 상황을 보면 다음과 같다.

〈표 4-5〉 청년훈련소 상황

	1932	1934
수	54 개	60개
일본	1,674 명	1,723 명
조선	83 명	843 명
	총 1,757명	총 2,572명

* 조선총독부 사회과, 1934 《朝鮮の社會事業》, 1938 《朝鮮社會事業總覽》 참고

1932년과 1934년 사이에 내지인의 비율은 별 차이가 없었으나 조선인 청년들이 10배 이상 증가하였다. 1933년 《조선사회사업요람》에 총 47개소의 청년연성소에 대한 개설과 경영 상황이 기록되어 있는데 그것을 참고하자면 경기도 7개소, 충북에 2개, 충남에 3개, 전북에 4개, 전남에 8개, 경북에 4개, 경남에 8개, 황해에 1개, 평남에 2개, 평북에 1개, 함남에 3개, 함북에 4개소가 있었다. 도시부를 부와 읍으로 하며 도시와 농촌의 설립 추세를 보자면 38개가 부와 읍에 설립되어 있었다. 1932년 10월 각도의 ‘중견청년’들을 선발하여 경원선 석왕사에서 강습회를 개최하였다. 주회는 조선사회사업협회였다.⁶⁰⁷⁾

605) 《每日申報》 1931.8.9

606) 《內務省史》 379~380쪽

607) 《每日申報》 1932.9.14. 〈사회교화운동의 제일선 중견청년의 보도강습회 개최〉

3) 민간사회사업에 대한 관리 강화와 구제사업의 민간 전가

(1) 이재구제사업의 전개와 동포담론

가) 조선인 주도 이재구조사업의 전개

앞서 살펴본 바와 같이 1920년대 후반에 농촌사회의 분해가 심화됨에 따라 거리의 빈민들은 증가하였고, 특히 대공황과 농업공황을 거치면서는 폭증하는 추세를 보였다. 그런데 조선에서 빈민의 증감은 이러한 ‘사회적·경제적 요인’ 뿐 아니라 자연적 요인의 영향을 크게 받았다. 조선은 풍수해, 한해로 인한 자연재해가 발생하지 않는 해가 없을 정도로 빈번했고 피해도 막대했다.⁶⁰⁸⁾ 1920년대 후반의 농촌사회의 극심한 분해와 대공황기를 거치지 이전에는 오히려 자연적 요인이 강하게 작용하였다.⁶⁰⁹⁾ 식민지 조선에서는 겨울에 거리에서 강시(僵尸)를 목도하는 일은 흔한 일이었으며, 3월에는 춘궁민, 7,8월에는 이재현장의 기사가 넘쳐났다. 자연적 요인이 부랑유민, 빈민 발생의 큰 요인이었고 이에 대한 조선인들의 관심도 컸을 것으로 보인다. 자연재해가 발생하면 “언제까지든지 하늘만 쳐다보고 그저 앉아서 죽음을 기다릴 수 없음으로 약간 남아 있는 살림을 팔아서”⁶¹⁰⁾ 경성이나 인근의 도시로 몰려드는 빈민들이 늘어났다.⁶¹¹⁾ 1924년의 한해 후에는 걸인 등 부랑의 빈민들이 너무도 엄청나게 늘어나 집집마다 동냥 주기도 어려운 형편이 이르렀다.⁶¹²⁾ 경찰의 조사에 따르면 경상도와 전라도 지방에서 상경한 거지들도 다수 있었다고 한다.⁶¹³⁾

608) 자연재해에 대해서는 고태우, 2014 〈일제식민권력의 재해대책 추이와 성격〉 《역사문제연구》 31호 참고.

609) 걸식부랑자 발생 양상을 보더라도 1920년대 전반기까지는 구조적이라기보다 일시적인 경향이 컸다. 토막민의 경우도 이촌향도형의 토막민의 형성은 1927년~28년경이었다. 이에 대해서는 본고의 3장 1절 참고.

610) 《東亞日報》 1924.8.28. 〈걸인 격증-한재의 영향으로 살 수 없는 농민 서울로 몰려〉

611) 빈민의 발생 양상을 보면 1920년대 전반까지는 자연재해 때문에 일시적으로 증가하는 경향이 강하였으며, 1920년대 후반에 사회적 요인에 의하여 발생하는 경향이 강하였다: 이에 대하여는 참고, 2015 참고.

612) 《東亞日報》 1924.9.11. 〈시내 걸인 천 여 명, 작년보다 두 곱이나 늘어〉

613) 한해의 피해가 컸던 전남의 경우 걸인은 1924년 한해 전에 1,338명에서 한해 후에

이재가 일어났을 때 총독부는 조사위원회 설립하고 국비(이재구조기금)와 도비(흉검구제비)를 통해 재원을 마련하였다. 총독부의 구조 원칙은 ‘직접구조의 최소화’, ‘濫救방지’, ‘兪民방지’였고 구조가 필요한 경우 향당의 인보상조의 정신에 의하며 지주가 소작료를 경감하는 등의 조치를 취해야 한다고 권고하였다.⁶¹⁴⁾ 그러나 이재의 현장은 참상을 면치 못하였고 대책은 고식적이었고 구제는 항상 부족했다. 당국은 자선가의 독지를 기다릴 뿐 수수방관하고 있었으며, 이재민에 대한 구호는 부실함을 면치 못하였다. 다음의 예문을 보자.

우리 조선인민은 경제력이 쇠잔하여 생활의 곤란이 나날이 심한 때에 금년 같은 재난을 만났으니 인심이 흉흉할 것은 당연한 일이라 할 것이다. 그러나 흉흉한 정도가 심하여 변란을 생각하는 인민이 많은 모양이니...(중략)농민은 운예(雲霓)를 바라는 맘이 벌써 엮어진 모양이니..(중략) 도저히 면치 못할 바에는 도리혀 재해 정도가 더욱 심하기를 바라는 의사가 은약히 보인다. 이것은 곳 患亂心이라 할 것이다. 인민을 구제할 방책을 가지지 아니하고 일후 기아에 몰린 인민 간에 범죄자가 증가하거나 안녕 질서를 방해하는 책동이 있다 하여 한낱 법령으로 처치할 것 같으면 이는 망민정책이라 할 것이니...(후략)⁶¹⁵⁾

《동아일보》는 조선총독부가 구제는 뒷전으로 하면서 치안 확보에만 주력하고 있음을 ‘망민(罔民)정책’이라는 말로 비판하였다.⁶¹⁶⁾ 그리고 자연재해로 인하여 민심이 “흉흉한 정도가 심하여 변란을 생각하는 인민이 많은 모양”이라며 총독부의 대응을 비판하였다. 그리고 “조선에도 정치가 있다하면 그 위정자가 어떠한 대책을 취하는지 우리는 주목하거니와 우리는 우리로서 그 가련한 동포를 위하여 동정과 의무로 구제의 도리를 구하여야 할 것”⁶¹⁷⁾이라면서 이재민에 대하여 관심을 집중하였다.

3,819명으로 늘었고 걸인이나 다름없는 빈민은 1923년 7월 4,412명에서 1924년 7월에는 17,166명으로 파악되었다: 《東亞日報》〈걸인 과객 수일 격증〉

614) 《朝鮮社會事業》1930.1 〈昭和4年旱害の狀況及之が對策〉

615) 《東亞日報》1924.8.26. 〈한재대책〉

616) 《孟子》의 滕文公 장구 上의 “民之爲道也 有恒産者 有恒心 無恒産者 無恒心 苟無恒心 放辟邪侈 無不爲己 及陷乎罪 然後從而刑之면 是罔民也 焉有仁人在位 罔民而可爲也 是故 賢君 必恭儉 禮下取於民 有制”의 예를 들어 설명하고 있다.

617) 《東亞日報》1924.8.29. 〈걸인의 격증과 이에 대한 대책은 엇더한가〉

조선인들은 자연재해가 발생했을 때 전국의 사회운동조직을 통하여 전국적으로 이재구조기금을 모금하는 사업을 벌였다. 빈번한 자연재해를 겪어온 조선인들에게 이재로 인한 참상과 빈민의 발생은 익숙하면서 쉽게 감정이입을 할 수 있는 일이었다. 이재민구조기금모집은 조선인사회의 온정과 연대가 형성되고 동시에 총독부의 무능이 폭로되는 장이었다. 신문사와 운동단체, 지역의 운동단체들이 이 사안을 두고 연대하면서 자연스럽게 네트워크를 이루었다. 언론은 이재민 구제 현장에 대한 촘촘한 묘사를 통하여 그 참상을 폭로하는 기사를 게재하였다. 동아일보는 구호반을 조직하여 “다섯 수레의 더운 밥과 한 수레의 반찬을 준비하여 골목골목을 돌며 배 주린 동포들에게 나누어”주는 구호활동과 “가궁한 재난 동포”를 위한 기금을 모금하였다.

동아일보사에서 구호를 발기함에 사회의 동정이 조수같이 모여 사회 각 방면의 독지 인사로부터 순전히 자발적으로 다수한 금전물품을 기부하는 이가 지속하여 십일일의 오후 세시까지 금전의 기부만 이미 이천만원 이상에 이르러⁶¹⁸⁾

민족언론이 활동을 시작한 1920년부터 ‘조선인사회의 이재구제활동은 시작되었다. 특히 1924년의 한해와 1925년 ‘을축년대홍수’ 때에는 전국적인 구제조직이 만들어졌으며,⁶¹⁹⁾ 수재의연금을 모집하는 활동은 1930년까지 간헐적으로 이루어졌다. 자연재해라는 급박한 상황과 참담함은 조선인의 동정과 연대를 이끌어내는데 유리했다. 지역의 운동단체, 사회단체들에 의하여 홍보활동과 의연활동이 이루어졌다. 각지마다 형편은 달랐겠으나 수해구제음악회, 운동대회를 개최하면서 모금을 지역에 알려냈으며 학생과 기생이 공연을 하는 등 ‘재능기부’가 이루어졌다.⁶²⁰⁾ 1925년에 조선기근구제회가 해산된 이후에는 수해지역을 중심으로 기근구제회가 조직되어 활동하였다. 기근구제회에는 신간회지부, 청년회가 주축이 되어 활동하였다.⁶²¹⁾

618) 《東亞日報》 1920.7.11. 〈이재동포에 대한 同情人士에게〉

619) 한규무, 2008 〈1920년대 조선기근구제회의 조직과 활동〉 《한국민족운동사연구》 55 참고.

620) 《東亞日報》 1925.8.23. 〈황주에도 간섭, 모금된 돈 경찰서로 보내라고〉; 1929.6.9. 〈경북기근구제회 음악대회〉

(4) 조선사회사업협회의 기부의연금 독점과 ‘동포’ 담론

1929년에 결성된 조선사회사업협회는 이듬해부터 기부금모집 일체를 독점하였다. 각 도 협회들은 1930년부터 이재의연기부금을 모집하는 창구로 활용되었다. 1930년에 수해가 발생하자 조선인들을 전조선수해구제회를 조직하여 활동을 개시하였다. 그러나 조선총독부는 이를 불허하고 조선사회사업협회로 기부금모집 창구를 단일화하였다. 조선인 독자의 수해구제 활동을 금지하는 논리는 자못 관심을 끈다. 일단 1930년에 수해구제를 둘러싼 조선총독부와 조선인사회의 갈등에 대하여 살펴보자.

1930년에 평양에서는 전조선수해구제회 평양협의회가 결성되었고 근우회에서는 각지 지회에 수해조사를 지시하고 구제 활동에 관한 사항을 결의하였다.⁶²²⁾ ‘평양협의회’에 참여한 단체는 다음과 같다.

신간회평양지회, 기독교청년회, 승전학생기독교청년회, 관서체육회, 평양조합연합회, 중앙교회, 상정현교회, 남산현교회, 천도교종리원, 상공협회, 근우회평양지회, 제봉직공조합, 금은세공조합, 해외유학생낙우회, 평양점원조합, 중외일보평양지국, 평화소년회, 노동연맹, 노동대회, 창동기독교면려회, 천도교청년당, 평양청년동맹, 동아일보평양지국, 천도교사월회, 조선일보평양지국, 양(?-판독불가) 직공조합, 관서흑우회, 금은상조합, 청총평양도연맹, 북부노동조합, 희망사남포연맹, 기타 조선인 참가자 50명⁶²³⁾

좌우를 막론하고 광범위한 민족운동 단체들이 참가하고 있었다. 협회의 사무실은 신간회 평양지회 사무실에 두었으며 동아일보평양지국 주최로 전조선수해구제를 위한 일본유학생축구단과 송실축구단의 시합을 개최하는 등 다채로운 활동이 전개되었다.⁶²⁴⁾ 평양의 조선인 사회 단체들이 참가한 이재구호의연금

621) 《東亞日報》 1928.6.14. 〈기근구제회 단천에서 조직〉; 1929.4.30. 〈경북기근구제회 발기〉

622) 《東亞日報》 1920.7.29. 〈전조선구제회 기부금 허가원 제출〉; 1930.7.30. 〈근우회-각회 지회에 수해조사를 지령〉

623) 《中外日報》 1930.7.30. 〈수해구제회 평양협의회〉 《東亞日報》 1930. 7.30 〈평양의 수해구제회협의회장의 광경〉

624) 《東亞日報》 1930.8.8. 〈수해구제의 대항축구회-관중 만원의 성황〉

모집 활동은 민족적 경계를 이루면서 전개되었으며 공공성을 띤 사업이었다. 이처럼 전조선수해구제회가 일사천리로 결성되고 의연금 모집에 착수하자 조선총독부는 이 사업이 ‘총독부의 직접 사업으로 경영케 되어 민간 활동을 불요한다는 통보’를 내렸다.⁶²⁵⁾ 이 문제에 대하여 총독부 경무국 보안과장이 기부를 불허하면서 내세운 명분은 자못 흥미롭다.

전조선수해구제회의 기부허가는 불허가하기로 되었습니다. 이와 같은 이재민 구제의 사업은 민족적 편견이나 그와 비슷한 편협한 관념을 초월하여 불쌍한 이재민을 구제하는 것이 무엇보다 급무인데, 사회사업협회에서 벌써 착수하여 하는 것을 두고 새삼스레 독립한 기관을 둘 필요가 없는 것입니다. 이런 조흔 사업을 하는데 사회사업협회는 관인의 모임이라서 총독부 냄새가 난다고 하여 새로 한다는 것이 말이 됩니까? 그러니까 하려거든 사회사업협회의 기치 아래서라도 불쌍한 동포를 위하여 함께 진력하는 것이 좋을 줄 압니다. 그리고 서울서 허가를 한다면 또 각도에서도 독립기관을 세운다고 할 것이니 그렇게 된다면 낮나 마찬가지로 일을 가지고 거북살스러운 폐단만 생기지 아니합니까? 쓸데없는 명의라는 형식에 거리 끼여 기부를 불허가함은 도리혀 조치 못한 일이 아니냐고요? 지금은 수재민 구제의 급한 것만이 생각해야지 이러쿵저러쿵하는 이론을 논할 때가 아닙니다.⁶²⁶⁾

조선총독부는 “이재민구제의 사업은 민족적 편견이나 그와 비슷한 편협한 관념을 초월”하여야 하며 이재민을 구제하는 것이 무엇보다 급무라며 조선인측에서 “관인의 모임이라서 총독부 냄새가 난다”고 하여 조선사회사업협회를 거부하는 것은 온당치 못하다고 하였다. 조선인측이 민족적 편견을 가지고 조선총독부의 구제를 바라본다면 억울한 기색을 보이면서, 중요한 것은 “불쌍한 동포”를 구제하는 것이지 어느 명의인가 하는 형식이 아니라고 조선인들을 비판하였다. 그간 조선총독부는 이재구조기금모집을 저지하려고 하였지만 통제할 방법을 찾지 못하고 있었다.⁶²⁷⁾ 조선인사회에서 자율적으로 일어나는 활동을 부정할 명분과 힘도 없었고 또한 이러한 모금활동이 총독부의 부실한 재정을

625) 《中外日報》1930.8.8. 〈전조선수해구제회 기부허가원 각하〉

626) 《中外日報》1930.8.10. 앞의 기사

627) 《東亞日報》1925. 7.22; 8.23. 〈조선수해이재구제회〉

보완하는 역할을 하고 있었기 때문이다.⁶²⁸⁾ 조선총독부는 1929년 조선사회사업 협회를 조직하면서 기부 창구를 단일화하는 명분으로 삼았다. 조선총독부는 모금의 효율성을 명분으로 “서울서 허가를 한다면 또 각도에서도 독립기관을 세운다고 할 것이니 그렇게 된다면 마찬가지로 일을 가지고 거북살스러운 폐단만 생길뿐”이라며 통제의를 명확히 하였다.⁶²⁹⁾

조선총독부는 조선사회사업협회가 주최한 <재만조난동포위문금> 모금을 진행하면서 조선 내에서의 기부금 모집을 통제하였다. 조선인들이 각 지역을 단위로 ‘재만동포구제회를 조직하고 기부’ ‘허가원을 제출하였지만 모두 불허되었다. 마산에서는 유지제씨들이 발기하여 1931년 11월 15일 재만조난동포구제회를 조직하기로 하고 경찰에 집회계를 요청하였으나, 경찰은 조선사회사업협회로 금액을 보내라며 허락하지 않았다.⁶³⁰⁾ 동아일보 괴산지국에서도 일반인 제씨의 후원금을 취급하고자 하였으나, 당국은 ‘모금이 2중, 3중이 되기 쉬울 뿐 아니라 재만동포의 구제는 같이 협력 활동하는 것이 옳다’며 지국에서 취급하던 것을 괴산면으로 환송하였다. 조선인들의 독자 단체 결성을 불허하고 면, 협회 등 당국에서 의연금사업을 독점하였으며, 이러한 행위를 ‘동포애’, ‘협력’이라는 말로 포장하였다.⁶³¹⁾ 1933년 영남지방 대수해 때 동아일보가 자체적으로 기부금을 모집하려 하였으나 불허되자 동아일보 관계자들이 회의장을 박차고 나가는 일까지 있었다.⁶³²⁾ 급기야 1933년 기부금 규칙이 개정되면서 기부금을 모집하는 기준이 까다로워졌다. 1933년 이후 모집된 의연금은 공식적으로 집계되었으며 이재구조비 항목에 <義捐金の募集>이 추가되었다.⁶³³⁾

이로써 조선인의 독자적 기부금모집 활동은 불가해졌다. 그렇다면 조선인의 이재의연금 활동은 고스란히 조선사회사업협회로 이전 되었을까? 조선사회 자

628) 고태우, 2015 <일제시기 재해문화와 ‘자선·기부문화’- 전통·근대화·‘공공성’> 《동방학지》 168집

629) 《東亞日報》 1930.8.10. <개별기관의 불필요, 사회사업협회에서 하라고 田中보안과장 답>

630) 《東亞日報》 1931.11.19. <재만동포위문금 모집>

631) 《東亞日報》 1931.12.6. <눈물에 저준 동포들의 눈물>

632) 《朝鮮中央日報》 1933.7.15. <남조선이재민구호에 六신문 협력, 당국의 개별적 모집 불허 방침>

633) 《朝鮮》 유만겸, 1933.9 <朝鮮社會事業(上)>

체의 이재기부금 모집 사업이 금지된 후 이재의연금 모집도 난항을 겪었다. 다음의 글에 주목하도록 하자.

당국은 자체 구제방책을 세움과 동시에 사회의 상호부조의 기회를 주어 민간단체를 동원 하는 것도(중략) 과거 낙동강 수해 때 사회의 민간단체의 구제가 있었다. 그러나 이제 우리는 사회 동정의 토대로 신속한 구제활동을 하려 할 때 뜻하지 않은 역제를 당하고 있다. 구제 활동은 형식이 구애를 받고 있다. 여기에 금번 수난에 제(際)하여 사회 방면의 구제 활동이 거의 죽어버린 근본 원인이 있다. 사회사업협회는 민간사회사업을 통제한다는 목적을 달성하였으리라. 그러나 그 결과로 본다면 사회 방면의 상호부조의 활동을 거의 大衰시키고 말았다는 것을 당국은 깨닫지 못하는가? 당국이 한 개의 목적만을 위하여서 협회로서 통제를 어디까지 고집하여 보라. 年年 연접하여 오는 재해구재비로 겨우 섹책적 소액밖에 지출하지 않는다는 그 체면 다텔음으로, 사회로 하여금 대신케 하는 오해를 받는다는데에 변명할 여지가 없을 것이다. 그렇다고 그렇거나 되느냐 하면 그러지도 못 하여 긴급한 구제를 요하는 가련한 이재민에게 긴급한 구제를 거부하는 것밖에 아니 된다.⁶³⁴⁾

《동아일보》는 위의 글에서 조선총독부가 조선사회사업협회를 단일 창구로 한 것은 “민간사회사업을 통제”하기 위함이라며 비판하였다. 또한 “年年 연접하여 오는 재해구재비” 즉 은사금을 재정적 기반으로 하여 소액만을 구제비로 지출하는 조선총독부가 재정적 부족분을 보충하기 위하여 조선인들의 의연금을 통제하였다고 비판하였다. 그리고 결과 자발적 기부 활동이 사라졌다고 하였다. 재해기부활동을 통제에 따라 의연금 모집은 위축되었고 성황을 기대했던 조선총독부는 기금을 충당하기 위해 관공리와 기업에 의무적으로 기부금을 할당하였다. 예컨대 1933년 영남지역 풍수해 기부금 모집 때에는 10만원 모금을 목표로 4만원은 지방에서, 6만원은 경성에서 모집할 계획을 세웠다. 경성의 경우 2만원은 은행단과 회사단 등 대재벌에서 모집하고 4만원은 경성의 유지들에게 모집하기로 결정하였다.⁶³⁵⁾ 비단 관리와 재벌에게만 기부금을 할당한 것은 아니었다. 조선총독부는 촌락 단위까지 일괄적으로 이재기부금을 모집하였다.⁶³⁶⁾

634) 《東亞日報》1936.8.16 〈민간구제 활동을 제한치 말라〉

635) 《每日申報》1933.9.5. 〈풍수해 구제의연금 모집〉

“춘궁기를 당하여 더욱 기근 지옥인 중에도 도시보다도 농촌에서 국가적 사업이라 또는 사회사업이라는 명목으로 무슨 기부니 무슨 동정이니 하여 주머니 속을 터는 일이 만코 또 그 부과되는 세액도 도시보다 그 율이 높아 농촌은 더욱 피폐하였다.”⁶³⁷⁾는 기사는 이와 관련하여 주목할 만하다.

기부금모집에서 눈길을 끄는 부분은 당국이 ‘민족을 넘어선 동포애’라든지, “눈물 젖은 동포의 선물”, “불쌍한 동포” 등 ‘동포’라는 말로 조선과 일본, 만주, 대만의 이재민, 빈민을 지칭하고 있는 것이다. 앞의 인용문에서 보았듯이 조선총독부는 이재민구제 사업은 “민족적” 편견이나 그와 비슷한 편협한 관념을 초월하여 불쌍한 “동포”를 구제하는 것이라며 조선민족, 일본민족이니 하는 편견을 넘어선 동포를 구제한다는 것이 가장 중요하다고 하였다. 1930년 수해 모금 때에 일본의 횡빈소학교의 학생들이 수해의연금을 보내온 사례를 보자.

우리들은 학교의 자치회에서는 ‘조선사람에게 친절히 합시다’라는 표어를 작성하고 모다 그것을 잘 지키고 있습니다. 이번에 대풍수해가 있어 조선의 여러분이 곤란을 겪으신다는 것을 신문을 보고 놀라서 모은 돈입니다.⁶³⁸⁾

조선에 자연재해가 나거나 대만의 진재(震災), 일본에 재해 때에 지역 간에 상호 의연금을 보내는 것은 앞 시기에도 있었던 일이었다.⁶³⁹⁾ 1925년 풍수해 때에도 조선과 일본 그리고 만주에서 모금이 있었지만 그리 부각되지는 않았다. 그러나 1930년대에 들어서 ‘동포애’에 기반 하여 지역 간에 의연금을 보내는 일은 보다 눈에 띄었다. 조선에서 일본으로 동정금을 보낸 일도 있었다. 1934년 일본 함관(函館)에서의 대화재에 조선일보 동아일보 조선신문 조선중앙일보, 경성신문, 매일신보 등의 신문사와 조선사회사업협회가 공동으로 ‘전국이 일치하여 동포의 동정심을 표하기 위하여’ 의연금을 모집하였으며,⁶⁴⁰⁾ 1936년

636) 이용기, 2007 〈19세기 후반~20세기 중반 洞契와 마을자치〉 서울대학교 국사학과 박사논문 175~177쪽

637) 《東亞日報》1936.4.5 〈부과된 세액도 과정 농촌경제력 점 쇠퇴〉

638) 《每日申報》1930.8.8. 〈횡빈소학생들의 눈물겨운 동정 - 적은 돈이나마 잘 써주시오〉

639) 善生永助, 1928, 앞의 책 236쪽

640) 《每日申報》1934. 〈북해도函館 이재민 구제의연금 모집〉

에 대만에서 지진이 일어나자 조선사회사업협회는 이재의연금을 모금하였다.⁶⁴¹⁾ 1931년 만주침략 후에 일제는 ‘동포애의 정신’으로 조난 동포를 구제하자며 ‘만주사변조난동포위문의연금’을 모집하였다. 의연금은 조선사회사업협회에서 주관하였고 1931년 11월 내무국장과 경무국장이 조선일보, 동아일보, 조선신문, 경성일보, 매일신보 사장들과 회동하여 위문금 모집을 결정하였다. 잡지 《朝鮮社會事業》에는 만주동포의연금 모집에 대한 일화가 소개되어있는데 그 내용이 자못 흥미진진하다. 하나는 조선인 유아원의 유아들이 바람이 부는 추운 날에도 불구하고 꽃을 팔아서 그 매상금 71원을 비참한 상황에 있는 재만조난 동포를 구하는데 써달라고 제공하였다는 일화였다. 또 하나의 사례로 현재 인쇄공장에 다니고 있는 21세의 조선인 청년이 야간의 시간을 이용하여 물건을 팔아서 그 이익금으로 의연금을 냈다는 사연이었다.⁶⁴²⁾ 사회사업 당국은 ‘유아’나 ‘노동자’와 같이 사회적·경제적으로 약자들을 내세우고, 소학교 어린이들이 자선상을 내세워 동포애를 강조하고 있었다. ‘동포’에는 민족으로 나누어진 일본과 식민지를 하나로 연결하는 효과가 기대되었다.

(2) 조선인 자산가들의 ‘시설’ 사회사업 참여

조선인들이 사회사업에 관심을 기울인 것은 1920년대였다. 조선사회에서 사회사업이 유입되면서 자선사업은 개인과 개인 간에 이루어지는 사업이며 개인의 명예욕과 이기심에 기반 한 것이라 비판을 받았고, 반면에 사회사업은 개인이 사회의 일원으로 빈곤에 대한 공동책임을 지는 것으로 긍정적인 것으로 평가되었다. 조선인들 사이에서 사회사업은 빈곤이나 사회문제에 대한 대응에 그치지 않고 ‘사회를 위한 사업’ ‘공공사업’을 하는 것 정도로 통용되었다.⁶⁴³⁾ 조선인 자산가들은 빈민 구제보다 육영사업에 회사하고 도로, 교량을 만드는데

641) 《東亞日報》 1936.2.25. 〈대만 진재 의연금 발송〉

642) 《朝鮮社會事業》 1931.12 〈同胞愛の精神燃ゆる滿洲事變遭難同胞慰問義捐金募集に就て〉

643) 조성은, 2012 〈근대 사회사업 개념과 담론에 관한 연구〉 서울대학교 사회복지학과 박사논문

참여하는 것을 선호하였다.⁶⁴⁴⁾ 《동아일보》는 조선인 본위의 산업정책, 재정정책이 이루어지지 않은 상태에서 토목사업 같은 것으로 반영구적 기근 상태와 전민족적 빈한(貧寒) 상태를 해결할 수 없다 주장하면서,⁶⁴⁵⁾ 근본적 대책을 수립하라는 요구를 제기하였다.⁶⁴⁶⁾ 그리고 한편으로 조선인 자산가들이 구제에 적극적으로 나서야 하는 이유를 다음과 같이 말하였다.

구제에 대하여 가장 중대하게 책임을 지는 이는 조선의 자산가 여러분이다. 원래 자산가의 재산은 사회가 필요로 인정하는 시기와 사업에 사용될 수 있다는 예상에서만 사회적 가치가 인정되는 것이다. 사회가 필요하다고 인정하는 때에 그 재산이 제공되지 아니한다하면 이것은 사회의 노력의 결과인 부를 일개인이 농단하는 것이니 이러한 부(富)에 대하여는 사회의 비용으로 경영되는 경찰이나 기타 기관의 보호를 받는 이유가 없는 것이다. (중략) 사회가 필요로 인정하는 사업 혹 교육 혹 위생 기타 공익사업 긴급한 사업에 응하여 재산을 제공하는 것은 납세나 거의 다름없는 자산가의 의무이다. 이 의무를 행하지 아니할 때 재산가는 사회 민중의 원구(怨府)가 되는 것이다.이러한 시기에 당하여 조선의 재산가는 당연히 쟁선(爭善)하여 구제사업에 전력을 다할 것이 아닌가.⁶⁴⁷⁾

자산가의 재산은 경찰이나 기타 기관의 보호를 받고 사회의 노력으로 만들어진 것으로 개인의 것이 아니므로, 사회사업이나 공공사업에 자산을 제공하는 것은 선행이 아니라 “자산가의 의무”라고 주장하였다.

1930년대를 전후하여 조선인 자산가들이 시설 사회사업에 참여하는 양상이 눈에 띈다. 도시빈민에 폭증하여 사회문제화 되었기 때문에 빈민시설의 확대가 요청되었다. 통상 유랑의 빈민에 총독부의 기본 대책은 부랑자에 대한 단속 규정을 근거로 하여 이들을 도시 밖으로 축출하는 것이었다.⁶⁴⁸⁾ 1910년대 후반에 행려병인 문제가 생기자 위생상의 문제에 따라 이들에 대한 구제가 이루어졌다. 이에 반하여 ‘보행능력’이 있는 부랑자들은 1920년대까지 시외축출에 그쳤

644) 《每日申報》 1930.4.11. 〈사설-사회사업〉

645) 《東亞日報》 1932.3.24. 〈우리에게 밥을 다오〉

646) 《東亞日報》 1932.4.4. 〈野有餓莩〉

647) 《東亞日報》 1933.7.5. 〈재산가는 분기하라 - 영남대수재구제〉

648) 졸고, 2015 참고

다. 1920년대 후반 조선에 사회문제가 발생하고 대공황과 농업공황을 거치면서 빈민이 폭증하자 이들을 도시 밖으로 몰아내는 것도 한계에 달하였다. 1931년에 경북 금천에서는 걸인 대책으로 금천에 적을 둔 걸인에 한하여 걸인증명서를 발급하고 타지방의 걸인은 본적지에 송환시키는 방침을 세웠다.⁶⁴⁹⁾ 같은 해 청주에서는 경찰들이 걸인을 다른 관할에 이들을 “버리고” 돌아간 사건이 발생하였다.⁶⁵⁰⁾ 1930년대에는 도시빈민의 폭증에 따라 부랑자 수용시설이 건립되거나 계획되었다. 다음의 표를 참고하여 부랑자 수용시설의 건립 양상을 살펴보자.

〈표 4-6〉 1932년~1939년 계획·설립된 민간사회사업 시설⁶⁵¹⁾

지역	연도	내용	비고
인천	1933	‘인천조선인자선회’에서 수용시설 건설	안전부와 경찰서의 후원으로 ‘인천조선인자선회’가 설립
전주	1933	전주에 걸인수용소 설치 계획	전주군, 전주경찰서, 전주읍의 ‘수뇌부’와 전주진흥회 간부 등이 협의하여 건설.
청주	1937	청주걸인수용소 설치	청주 관공서(청주경찰서, 청주군, 청주읍)와 시민 유지층이 협의하여 설치
경기	1937	경기도립 걸인구제시설 설치 계획 ⁶⁵²⁾	경기도 내에 일정한 주소와 직업이 없이 방황해 다니는 노동할 수 있는 청년과 장년을 수용하는 기관을 만들려는 계획
광주	1939	걸인재생원 설치	목포경찰서와 부내 유지의 참여로 걸인재생원 착공

인천의 수용소 설립 계획을 보면 인천조선인자선회가 주도하였는데, 인천부회 의원 김윤복(金允福)이 알선을 인천부에서 건물과 기계 등 시설을 마련하고 인천조선인자선회에서 후원금을 모금하여 제송공장을 만들고 ‘룸펜’을 수용하기로 하였다. 수산을 목적으로 하는 사회사업시설로 인천 무도관장인 유창호(柳昌浩)가 운영을 담당하였다.⁶⁵³⁾ 인천경찰서에서 강제 수용할 걸인을 주선하여 수용소에 보내는 방식으로 운영하기로 되었다.⁶⁵⁴⁾

649) 《每日申報》 1931.3.30. 〈걸인증명서 금천서에서 발급〉

650) 《每日申報》 1931.9.20. 〈제 관할 걸인 전부를 인지(隣地) 관내로 축축〉

651) 표의 비고에 수록된 내용은 신문 기사를 토대로 작성하였다.

652) 《每日申報》 1937년 11월 27일.

653) 《每日申報》 1932.11.28. 〈국민구제사업인 인천제송공장준공〉.

654) 《每日申報》 1933.5.4.〈인천자선회경영 제송공장신축 來 6일에 준공 성대히 거행 룸펜

전주의 경우 군수, 경찰서장, 경찰서 경무주임, 위생주임, 보안주임, 읍장, 부읍장이 회합을 하여 기금과 기타 운영에 대하여 협의를 하였다.⁶⁵⁵⁾ 이어 10월 27일의 기사에 의하면 전주군 농촌진흥회에서 ‘결인구제사업으로 교육원을 설치하고 시내에 배회하는 결인 등을 전부 일 개 소에 수용하여 보육과 수산사업을 실시할 계획으로 경찰서 기타 관공서와 관민유지의 협력에 의하여 진행되고 있으며, 건립에 필요한 기부금을 모집하였다.⁶⁵⁶⁾ 노동이 가능한 결인을 수용하여 煙作과 水田, 叭織, 우산 만들기, 기타 사업방면에 소개 취업케 한다고 하였다.⁶⁵⁷⁾

청주의 경우에 유지와 행정당국이 모여 결인 수용에 대한 대책을 강구하였다. “관공서의 수뇌자와 시민 유지가 공회당에 모여” 결인소탕책을 강구하였는데 청주군, 청주읍, 청주경찰서에서 총출동하여 결인일 일일이 붙들여다가 노동능력이 있는 자의 경우 합숙소를 만들어 제반 식사도구도 갖추어 주고 무심천 제방공사에 취노(就勞)토록한다“는 계획을 세웠다.⁶⁵⁸⁾ 1937년에는 경기도에서 도립으로 ‘일정한 주소와 직업이 없이 방황해 다니는 노동할 수 있는 청년과 장년을 수용하는 기관인 노동자 보호원’이라는 부랑자수용시설 건립 계획도 있었다.⁶⁵⁹⁾ 1938년부터 설립이 논의된 시설로 뒷 시기이기는 하지만 목포 앞 귀도(龜島)에 설치된 목포재생원도 당국의 조정 하에 부내 유지의 기부금과 시설원조를 받아 설립되었다. 목포경찰서 보안계 주임 정재현(鄭宰賢)이 주도적으로 활동을 하였다.⁶⁶⁰⁾ 목축업, 농업, 세공업, 어업으로 자급자족하게 할 방침이라 하였다.⁶⁶¹⁾ 목포에서 고아원을 경영하던 사회사업가 윤치호와 차남진, 문재

50명 강제수용); 《每日申報》1933.5.8. 〈인천자선회 경영 제송공장 신축〉.

655) 《每日申報》1933.6.3. 〈전주 결인수용소 설치협의회〉

656) 《每日申報》1933.10.27. 〈전주 결인수용소 설치 협의〉.

657) 《每日申報》1933.10.27 〈전주결인수용소 설치 협의〉.

658) 《每日申報》1937. 6. 5 〈청주의 결인소탕책〉; 1937. 6. 9. 〈결인의 자력갱생, 청주에서 취업소개〉

659) 《每日申報》1937.11.27.

660) 《東亞日報》1939 4.8 〈표의무박하는 결개군의 집단안주지를 건설〉;

661) 《東亞日報》1938.7.3. 〈무안군 목도에 결인촌 건설 목포서에게 계획 중〉; 1938. 10. 4. 〈무안 알하면 무안도 결인 낙토 건설〉; 1938. 11. 2 〈결인들의 낙원 건설 계획 목포경찰서장의 신안(新案)〉; 《東亞日報》1939.6.2. 〈무안압해면 귀도에 결인재생원착공〉; 기부자는 車南鎭, 文在喆, 金哲鎭, 鄭昞朝, 金源喜, 權寧禮, 金容鎭, 李同根, 姜大振, 金銃, 金文玉, 孫容基, 李春培, 金聲振, 申永均, 朴旺彦, 金在植, 洪世柄, 金聲浩, 任鍾文,

철⁶⁶²⁾ 등 지역 유지가 협력을 하였다.

1930년대 광주에서 설립된 광주공제조합도 이와 같은 건립 양상을 보였다. 광주(결인)공제조합은 1930년에 고아, 유기아 등 구제하는 시설로 독지가의 기부를 받아 유소년의 수용과 보육을 목적으로 설립되었다.⁶⁶³⁾ 광주결인공제조합은 ‘토지를 수용하여 승직업(繩織業)을 일정한 생업으로 하여 그들의 정신적 위안을 주는 동시에 경비에 보충’하는 방식으로 운영하기로 하였다.⁶⁶⁴⁾ 시설 상황을 보면 繩叭기계를 2대 보유하고 있었다.⁶⁶⁵⁾ 이 조합은 최고 15세까지 수용하여 노동을 시키면서 ‘정신적 위안’을 준다고 하였는데 내용인즉 노동윤리를 습득하고 기술을 배우도록 하였다. 이 시설의 대표적인 인물인 최상현은 광주의 대표적 부호로 꼽히는 인사였다.⁶⁶⁶⁾ 임원을 살펴보면 광주경찰서장과 각 부장이 발기인으로 참여하였고 조합장에 최상현(崔相鉉), 부조합장에 최선진(崔善鎭), 이사에 박계일(朴癸一), 최준기(崔駿基), 평의원에 김기호(金基浩), 심덕선(沈德善), 이기호(李基浩), 김상준(金相俊), 김창국(金昶國), 이경필(李敬弼), 문진상(文鎭庠), 현준호(玄俊鎬), 지응현(池應鉉), 정낙교(鄭洛敎)가 있었다.⁶⁶⁷⁾ 광주공제조합은 조선인 지역유지들이 참가한 관민합동에 의하여 이루어진 시설이었다.

우선 위의 표와 내용 통하여 지역의 조선인 상층이 시설 건립에 참여하고 있음을 재차 확인할 수 있다. 또한 조선인 자체의 사업이 아니라 관민협력의 사업이었다. 인천, 청주, 전주, 목포, 광주의 수용시설 설립양상을 보면 지역의 행정기관, 경찰서와 조선인 자산가·유지들이 부랑자 소탕과 수용문제를 논의하였

李樹益, 朴燦一 등이었다.

662) 문재철은 호남은행의 대지주(《三千里》1931 9 <각 은행의 대지주>)였으며 암태도 소작쟁의에 문제가 된 지주(《開闢》1924.8 <天災—禍—胡至於此, 南韓의 旱災 岩泰의 農亂>) 목포 일대의 지역유지였다. 문재철은 사회사업에 참여하고 학교 설립이 많은 돈을 기부하는 사회사업가이기도 했다.(《東亞日報》1939.8.26.; 1939.11.7)

663) 《朝鮮社會事業要覽》1936, 7쪽

664) 《每日申報》1930. 7.22 <인류애의 발로 기본금 일만원으로 결인공제조합 창립>.

665) 《朝鮮社會事業要覽》1936, 7쪽

666) 《開闢》1925.11 <전라남도 답사기>

667) 《每日申報》1930.7. 22 <인류애의 발로 기본금 일 만원으로 결인공제조합 창립 금년 내 완성을 계획, 광주관민의 미거>; 《每日申報》1931년 1월 16일자 <결인광주공제조합-인류애의 발로>

으며 기부금을 각출하여 시설을 설립하였다. 행정관서는 유지들을 끌어 모아 역할분담을 시키고 조정하는 역할을 하였다.

주지하다시피 조선총독부가 구제를 하는 것은 매우 제한적이었으며, 총독부는 직영의 제생원과 감화원이 있었으나 이를 제외한 여타의 시설 구제는 민간에 의존하였다. 사회사업정책이 도입된 1920년대에는 자선시설에 보조금을 지급하는 시작하였고, 이러한 방식으로 연결고리를 만들면서 이들 시설과 단체를 사회사업정책 안으로 포섭하려 하였다.⁶⁶⁸⁾ 그리고 1930년대에는 조선인의 지역 유지들로 하여금 적극적으로 사회사업에 나서도록 하였다.

이러한 상황에 상황과 부합하여 1930년대에 지역이나 공회당의 설립 운영에 기여한 육영사업가와 사회사업가가 사회장(社會葬)의 대상이 되었으며, 사회사업가의 사회장은 ‘관민연합장’으로 변화하였다.⁶⁶⁹⁾ 이는 사회사업이 재조일본인과 행정관청만의 일이 아니라 조선인 자산가들의 참여하는 일이 되어갔음을 의미하는 것이라 생각된다.

조선인 상층의 사회사업 참여는 1930년대의 식민사회 변화의 맥락 속에서 그 양상의 단서를 살펴볼 수 있다. 이 시기에는 ‘조선인사회’로 포괄할 수 없는 변수들이 발생하였다. 자본주의적 생산관계의 진전에 따라 지역의 이익, 계층의 이익이라는 것이 더욱 날카롭게 등장하였고 또한 1930년대 지방제도 개정에는 총독부가 민족운동을 분쇄하면서 유력자층을 총독부의 제도적 정치 공간으로 유입 포섭하려는 의도가 있었다.⁶⁷⁰⁾ 1931년 신간회 해소와 만주사변을 전후로 조선사회는 지방제도개정에 따른 선거 국면에 접어들면서 전반적 개량화가 빠르게 진행되었고 그 과정에서 조선인사회 상층부의 제도적 흡수가 한층 강화되었으며, 조선인들이 식민권력 개발 혹은 발전을 추구해가는 모습을 보이면서 지역적·계급적 이해관계를 공유하였다.⁶⁷¹⁾ 지역의 조선인 상층은 기민한 사회활동 능력을 바탕으로 사회인망을 구축할 수 있었을 뿐 아니라 나아가 ‘당국의

668) 이것은 일본 사회사업의 방식이었다. 일본의 사회사업에서 국가와 지역, 민간이 관계를 맺는 방식은 정근식·주윤정 앞의 글 19쪽 참고.

669) 김현주, 앞의 책 499쪽

670) 이태훈, 2010 〈일제 하 친일정치운동 연구〉 연세대학교 사학과 박사학위 논문

671) 김제정, 2012 〈경제대공황기 미곡통제정책에 대한 조선인 언론이 인식〉 《한국민족운동사연구》 70

신용'도 획득할 수 있었던 자들이었다.⁶⁷²⁾

조선 사회의 분화는 경제적 하층민의 존재와 이들에 대한 시각에서도 나타났다. 대공황과 농업공황을 거치면서 빈민이 폭증하였으며 이 과정에서 부랑자와 걸인을 빈민을 '룸펜'이라 부르면서 사회적으로 천시하는 시선이 강해졌다. '룸펜'이라는 말이 빈민과 결합되어 쓰인 사례는 1930년대 초반에 다수 등장하였는데, “실업 룸펜” “룸펜 나병환자”, “룸펜 문둥이” 등이라는 조어가 등장하였다.⁶⁷³⁾ 노동을 경시하는 사람을 지칭하는 '룸펜'이라는 말이 빈민을 지칭하는데 쓰이고 있음은 노동윤리가 퍼져나가고 있음을 보여주는 사례이기도 한다. 또한 사회방위적 시각이 등장하고 있었다. 문둥병 환자가 매일 조석 집집마다 출입하여 일반이 마음을 놓을 수가 없다면서 “문둥병수용소는 어디에 쓰고 돌아다니게 하는지”라며 이들의 격리를 주장하는 기사도 있었다.⁶⁷⁴⁾ 목포에서는 한센 병환자를 대대적으로 단속한 후 “오늘날 목포는 명랑화해야 부민 보건 상 적이 안심하게 되었다”고 하였다.⁶⁷⁵⁾ 식민지 조선에서 빈민에 대한 시각은 더 이상 동정에만 묶여 있지 않았으며 최하층의 약자를 사회적으로 구축하고 수용해야 한다는 주장이 등장하였다.⁶⁷⁶⁾ 위생상, 치안상, 풍기상 문제시 된 부랑자, 걸인들을 '구축'하고 수용하기 위해서는 일정한 재정이 필요했으며 조선총독부는 이것을 조선인 자산가들의 힘을 빌려 해결하려 하였다. 조선인 자산가들은 당국과의 끈을 유지하기 위해서만이 아니라 자산가로서의 일종의 의무로서 이러한 일에 참여하였다.

식민지 조선에서 빈민은 사회경제적 요소 뿐 아니라 자연재해라는 전근대적 요소의 영향을 강하게 받고 있었으며, 조선총독부는 늘어나는 통치비용을 민간에 전가하는 방식을 취하였으며, 동포애, 사회연대는 조선총독부가 사회에 구제의 공을 떠넘길 때 자주 사용되었다. 또한 1930년대 조선인 상층의 사회사업에

672) 지수결 1999 <일제하 충남 조치원 유지 맹의섭(1890~)의 '유지기반'과 '유지정치'> 33쪽

673) 《東亞日報》 1933.7.23. <신의주의 실업> ; 1934.4.20. <군산무직자 천팔백 돌파> ; 《每日申報》 1933.10.1. <부내 나병환자 3천명 수용> ; 1934.4.5. <년년 격증하는 경성 룸펜군 작년보다 214명> ;

674) 《東亞日報》 1933.10.2. <밀양의 고통, 걸인과 나환자로>

675) 《東亞日報》 1939.6.2. <무안압해면 귀도에 걸인재생원착공>

676) 졸고, 2015 83쪽

참여는 사회적 분화의 반영이었다.

소결

총독부는 대공황기의 사회적·경제적 위기에 대응하여 빈곤과 사회문제에 대한 대책으로 소작입법과 국민구제토목사업 등의 사회사업을 실시하는 한편 사회교화를 강화하였다. 조선총독부는 물질 대 정신이라는 시각 하에 사회문제를 바라보면서, 물질주의로의 경도가 근본적 원인이라 인식하였다.

경제보호사업은 이 시기에 이르러서는 정체 되었고 사회교화사업에 비하여 축소되었다. 조선공업화에 따라 직업소개사업은 노동력의 안정적 공급에 중점을 두고 운영되었기 때문에 사회정책이라기보다 경제정책으로서의 성격을 강하게 띠게 되었다. 농촌사회사업은 농촌진흥운동과 교집합을 이루면서 전개되었다. 농촌사회사업은 본래 근면윤리에 대한 교화를 중심으로 하여 이루어졌는데, 이러한 내용은 농촌진흥운동기에 실시된 생활개선사업과 일치하였다. 생활개선의 내용은 1920년대 후반 근농공제조합을 통하여 설파되었던 ‘근농주의’와 연장선상에 있었다. 1930년대 초반에는 민간사회사업에서 눈에 띄는 변화가 보였다. 우선 조선총독부가 조선인들 사이에서 자율적으로 이루어지고 있던 이재의 연금모금을 흡수하였다. 또한 조선인들 유지들이 ‘관민협력’의 형식으로 시설 사회사업에 참여하였다.

結論

본고는 1910년부터 1936년까지 조선총독부의 구제사업과 사회사업정책에 대하여 살펴보았다. 사회사업정책에 대한 연구들이 자본주의 산업화, 도시화 하에 수행된 정책을 대상으로 하였는데 반하여, 본고는 산업화 이전에 농민이 전체 인구의 80%를 차지한 식민지 조선에서 사회사업정책이 실시되었다는 것에 주목하였다.

본고는 이러한 문제의식 하에 다음의 점을 유의하면서 논지를 전개하였다. 첫째 사회사업정책은 제국-식민지의 영역에서 실시된 것으로 일본 제국의 제도가 도입되는 측면에 있었다. 본고는 여기서 발생하는 ‘동시성의 비동시성’이라는 문제를 파악해야 하고자 하였으며, ‘제도의 조속성’과 ‘현지화’라는 현상을 포착하고자 하였다. 둘째로 사회사업정책은 사회문제에 대한 정치적 대응과 사회적 대응이라는 두 가지 측면을 가진 사회안정책이라는데 유의하여 균형감 있게 파악하여 하였다.

우선 각장의 내용을 정리하도록 하겠다. 1장은 1910년대를 배경으로 하여 조선총독부의 구제제도 도입과 구제의 전개를 살펴보았다. 1910년대의 구제는 이후 사회사업의 전사(前史)로서 위치를 갖지만 본고에서의 위상은 그것 이상이다. 이 시기에는 토지조사사업과 민법의 도입으로 자본주의가 법적 제도적으로 안착되었다. 본고는 이 시기에 사회와 경제의 분리가 이루어지기 시작했다고 보면서 구제제도와 그 기반이 되는 이데올로기도 근대 자본주의의 사회구조에 따라 재편되는 맥락에 있다고 보았다. 주지하다시피 1910년에 대한제국을 강점한 일제는 식량과 원료 생산지로서 조선을 종속시키기 위해 토지조사사업을 실시하였다. 토지조사사업은 근대 자본주의에 적합한 경제제도의 확립에 주안점을 둔 것으로 이를 통하여 근대적 토지소유권제도가 확립되었다. 조선총독부는 토지조사사업과 민법을 도입하고 이러한 안정적인 기반을 바탕으로 식민지주제를 확립하였다. 조선총독부의 구제제도 도입은 식민지 조선의 경제구조의 변동과 연동되어 있었다. 칼 폴라니는 그의 저서 《거대한 전환》에서 ‘산업시대의 삶을 조직하는데 시장이 지배적인 방법이 되어버린 이상 다른 제도 영

역들은 모두 그 시장 패턴의 종속물이 되는 결과를 낳고 말았다'고 하였다. 이 시기에 빈곤에 대한 인식과 제도에서 전환이 일어났는데, 빈곤을 개인의 태만으로 돌리는 논리와 이에 입각한 구제제도가 설치되었다. 이러한 면에서 새로운 '제한적 구제'의 실시는 도덕경제적 요소의 약화와 경제의 자율성이 확립되는 과정으로 풀이할 수 있다. 조선총독부는 조선의 역사 속에서 국가의 구제가 남구를 낳아 민을 나태에 빠지게 했다고 하면서, 일본식의 '제한적 구제'의 논리와 명분을 만들어냈다. 제한적 구제제도의 도입은 근대적 노동윤리인 '근면윤리'의 보급과 동시에 진행되었다. 이른바 자립자영(自立自營)의 양민(良民)의 덕목인 '근면윤리'는 근면하고 검약하고 저축하는 생활습관을 말하였다. 이는 식민권력이 주도하는 '민풍개선'과 부랑자단속을 통하여 유포되었다. 1910년대는 제한적 구제제도와 '구제의 외부'에서 '스스로를 구제'하는 인간인 '자립자영의 양민'을 양성하는 인식이 도입된 시기였다.

2장은 1919년에서 1926년까지를 다루었다. 이 시기에 일제에 의하여 사회사업정책이 도입되었다. 사회사업은 '쌀소동'으로 촉발된 일본의 사회문제에 대한 대응책으로 실시되었으며, 조선에서는 3·1운동 이후 부상하는 민족운동에 대한 대응책으로 도입되었다. 사회사업의 기본 인식에 따르면 빈곤의 원인은 개인의 태만이 아닌 사회구조적 모순에 있었다. 이에 따라 구제사업은 사회사업으로 전환하였으며 무능력자에 대한 구제에서 노동하는 빈민으로 사업의 대상이 확대되었다. 조선총독부는 민족운동에 대한 일종의 유화책으로 기존의 구제를 확대하면서 사회사업정책을 실시하였다. 사회사업정책 당국자와 사회사업가들은 조선의 사회문제는 절대빈곤과 농촌의 만연한 잉여노동문제이며, 앞으로 소작문제가 중대한 사회문제로 부각될 것이라 하였다. 이러한 상황에서 일본에서 실시하고 있는 도시노동자를 대상으로 한 경제보호사업이 직수입되었으며, 사회교화가 앞 시기에 민풍개선을 내용적으로 계승하면서 사회사업정책에서 하나의 영역이 되었다. 이로써 사회사업정책은 종래의 구제, 경제보호사업, 사회교화의 3가지 영역으로 구성되었다. 내무국 내에 사회과를 설치하고 경제보호사업을 도입하는 등 조선총독부의 것은 일본의 사회사업과 제도적으로 동형적였다. 이 때문에 조선총독부의 사회사업정책은 조선사회에 적합하지 않은 '조속

한' 제도였다. 조선총독부의 사회사업은 산업화가 부재하였고 빈곤/사회문제가 아직 전면적으로 부상하지 않은 식민지 조선의 상황에 정합적이지 않았다. 그리고 이마저 3.1운동의 열기가 가시고 1923년 관동대지진 이후 행정정리가 이루어지면서 정체 상태로 돌입하였다. 도시에서는 빈민시설인 경제보호사업이 설치되고 주요한 시설로 요란하게 선전되었으며, 농촌에서는 주로 사회교화가 지방개량사업으로 전개되었다. 사회교화는 사회사업정책의 하나의 분야이었으며 당국자들에 의하여 빈곤문제에 대한 적극적이고 최종적인 대응책이라 평가되었다. 사회교화는 식민지인에 대한 교화/계몽을 통한 '자립자영의 양민' 되기를 가르치는 것으로, 1910년대의 민풍개선의 연속선상에 있었으며 1920년대에는 보강된 행정력을 바탕으로 강화되었다. 조선총독부는 '사회'를 생활의 공간이며 연대성의 공간이라고 하면서 사회연대의 원칙하에 빈민구제에 사회가 적극 나설 것을 주장하였다. 이러한 조선총독부의 시책에 적극적으로 호응한 것은 재조일본인 사회였고 조선인들은 이재민구제사업에서 독자적인 대응을 하였다.

본고의 3장은 사회적 재생산과 관련한 사회문제가 본격적으로 나타난 1920년대 후반에서 1930년대 초반을 다루었다. 이 시기에는 상품화폐경제에 기반한 식민지주제의 주요 모순에 의한 사회문제가 발생하였다. 1920년대 후반에는 자소작농의 비율이 압도적 다수를 이룰 만큼 농민분해가 이루어졌으며 재생산 기반이 흔들릴 정도로 농촌의 궁핍화가 심화되었다. 이에 따라 도시빈민의 발생 양상에서 변화가 감지되었다. 이러한 상황에서 사회사업정책은 현지화 될 것을 요구받았다. 당국자들은 사회문제의 원인이 소작제도, 고리대문제에 있다고 하였고 또한 사회문제의 진원지로 농촌을 지목하였다. 경제보호사업이 도시 지역에서 농촌으로 확장되었고 또한 이른바 '근본이 되는' 사회교화도 확대되었다. 사회사업정책의 확대에 따라 부실한 행정기구를 보완하기 위하여 조선사회사업협회가 관제단체로 설립되었다. 경제보호사업에서는 실업문제와 도항노동 문제, 북부지방의 대규모 토목공사에 필요한 인력을 확보하기 위하여 직업소개사업이 실시되었다. 1920년대 후반에 도시의 경제보호사업에는 직업소개사업에 방점이 있었다. 무엇보다도 주목되는 점은 조선총독부가 사회문제의 진원이 농

촌에 있다고 인식하고 농촌에 사회사업정책을 확대한 점이였다. 조선총독부가 이 시기에 농촌사회문제의 대응에 집중한 것은 조선이 일본의 자본주의의 안정적 식량생산지였고 산미증식계획의 성공이 일본 사회의 안정에 중요했기 때문이다. 대표적인 것인 사업으로 ‘소농(小農)’에 대한 소액생산자금대부사업이 있었다. 사업의 대상인 ‘소농’은 노동하는 빈민이자 최소한 소작지를 가지고 있는 농민을 지칭하였고, 농업노동자로 ‘소농’ 이하의 빈민은 이 사업에서 제외되었다. 이 사업은 ‘자활’의 가능성이 있고 농촌에 가장 넓게 분포한 소작농에 대한 물질적 지원 매개로 빈곤에 대한 ‘근본적 대응’인 정신적 교화를 이루고자 한 정책이였다. 즉 경제보호사업과사회교화/지방개량사업이 결합된 것이라 평가할 수 있다. 또한 1920년대 초 도시의 노동하는 빈민을 대상으로 한 사업에서 농촌의 땀 흘리는 빈민인 소작농으로 사회사업정책이 확대된 면을 확인할 수 있다. 동 시기에 일본의 사회사업이 전 국민을 대상으로 하는 구호법 실시와 사회보험제도 실시로 나아갔던 것과 비교된다. 또한 조선인사회의 사회사업에 있어서도 변화가 나타났다. 앞 시기에 민간의 시설들이 재조일본인들을 주도로 이루어진데 반하여 1920년대 후반에는 조선인들이 사회사업시설을 설치하는데 참여하였다.

4장에서는 1932년에서 전전(戰前)까지의 사회사업정책을 다루었다. 1929년 대공황으로 촉발된 자본주의의 위기는 전 세계적인 현상이었고 사회정책에 대한 새로운 접근이 일어났다. 독일에서는 나치 주도의 ‘인종적 복지국가’가 나타났다, 미국에서는 뉴딜 정책이 실시되었다. 만주침략으로 촉발된 1930년대 초반의 정세변화에 따라 일제는 조선에 대한 지배방침을 변화시켰다. 대공황과 농업공황의 여파로 식민지 조선의 재생산기반이 와해될 정도로 상황이 악화되었다. 이 시기에 조선총독부의 사회사업정책은 정신주의로 ‘전환’되었다고 할 정도로 사회교화가 강화되었다. 조선총독부는 물질과 정신을 대비시켜며, 사회문제의 원인을 정신이 아닌 경제에 치중하고, 물질주의와 개인주의가 사회전반에 침윤하였기 때문이라고 하였다. 사회사업전담기구인 내무국 사회과를 학무국 사회과로 변경한 것은 사회문제를 교화의 영역에서 취급하겠다는 것을 의미하였다. 이 시기에 경제보호사업은 정제되었고 직업소개소는 조선공업화에 따

라 노동력 공급정책에 부응하는 기구로 변형되었다. 즉 사회정책적 성격에서 경제정책적인 성격을 띠게 되었다. 농촌에 대한 사회사업정책은 1932년 7월에 시작된 농촌진흥운동의 주요한 내용을 이루었다. 도(道) 이하에는 1935년까지 사회사업비에 ‘농촌진흥운동’ 재정이 포함되었으며, 그간의 사회교화/지방개량의 내용과 ‘농촌진흥운동’의 내용적 측면은 동일하였다. 기존의 지방개량이 강화된 행정적 능력에 따라 개별농가에 까지 전파된 측면이 강하였다. 근면윤리가 퍼져나가면서 공동체에 속해서 생존하던 농민에 ‘개인’적인 성격이 강해졌으며, 농촌진흥운동을 경과하면서 촌락사회의 분화가 더해졌다. 이처럼 공동체의 해체와 개별성이 강조됨에 따라 조선총독부는 오히려 ‘사회’를 강조하였다. 조선총독부는 인보상조, 상호부조, 사회연대를 강조하였고 물질주의·개인주의 배경을 주장하였다. 1932년 이후 조선인의 사회사업 참여가 더욱 확대되었음이 눈에 띈다. 관민합동의 빈민구제시설이 확대되었고 조선인들의 사회사업정책에 대한 참여도 커져갔다. 조선총독부는 부족한 물적 자원을 확보하기 위하여 사회연대라는 이념 하에 조선인 유력자들의 협조를 요구하였고 社會事業를 매개로 조선인 유력자들과 조선총독부는 협력을 하였다.

이상에서 1910년에서 1936년까지 조선총독부 사회사업정책의 전개에 대하여 살펴보았다. 다음으로 본고의 한계와 이후 후속 연구에서 수행되어야 할 것을 제시하고자 한다. 우선 본고에서 분석하지 않은 시기로 중일전쟁기, 태평양전쟁기에 대한 연구이다. 전시에는 사회사업정책 논리가 사회안정이나 위험관리에서 벗어나 인적 자원에 대한 관리로 변화하리라 예상된다. 즉 전시의 사회사업정책은 소극적인 위험 방지에서 적극적인 관리로 전화하고 개인과 사회에 대한 국가의 직접적 개입이 일어난다. 전세계적으로 전쟁을 경과하면서 사회보장 체제로 전환되는데 전시에 식민지 조선의 사회사업은 어떻게 변모하였는지 해명되어야 한다. 다음으로는 민간사회사업에 관한 것이다. 보편적으로 사회복지는 기존의 관습, 제도를 바탕으로 하여 제도화하며, 그러한 이유로 다양한 사회복지가 형성된다. 식민지 조선의 사회사업을 연구하기 위하여 전통사회의 구제에 대한 문화적·사회적 관습과 제도 그리고 근대에 나타난 자선사업에 대하여 살펴봐야 한다. 즉 전통시대의 구제, 자선, 민간 사회사업이라는 3가지 구도를

바탕으로 이것들의 통사적 전개와 동시적 존재 양상에 대하여 파악하고, 식민 권력의 활용 전략을 살펴보아야 한다. 이상의 연구 과제에 대해서는 다음을 기약한다.

참고 문헌

1. 자료

1) 신문·잡지·통계

《每日新報》《東亞日報》《中外日報》《時代日報》《개벽》
《朝鮮社會事業》《朝鮮》《朝鮮總督府月報》《朝鮮彙報》
《朝鮮地方行政》
《朝鮮總督府官報》
《朝鮮總督府統計年報》《朝鮮地方財政要覽》

2) 조선총독부 발행 자료

조선농촌사회위생조사회, 1940, 《朝鮮の農村衛生》
조선총독부, 1911 《朝鮮各道府郡 臨時恩賜金由來及其ノ事業概要》
朝鮮總督府, 1935 《施政25年史》
朝鮮總督府, 1940 《施政30年史》
경상북도, 1930 《慶尙北道社會事業要覽》
조선총독부 내무국 《朝鮮地方財政要覽》
조선총독부 사회과, 1925 《大正八年朝鮮旱害救濟誌》
조선총독부 사회과, 《朝鮮社會事業要覽》 1923,24,27,29,33,36년판
조선총독부 사회과, 1933 《朝鮮の社會事業》
조선총독부 사회과, 1936 《朝鮮の社會事業》
조선총독부 중추원, 1938 《朝鮮舊慣制度調査事業概要》
조선총독부, 1921 《大正10年 道知事會議提出案件ニ對スル處理概要》

전라북도 경찰부 1932, 〈昭和7年六月 細民ノ生活狀態調査 第2報〉
 《江原道例規集》 《咸鏡南道例規集》 《平安南道例規集》
 경상남도, 1938 《慶尙南道社會事業概要》
 전라남도, 1935 《全羅南道の社會事業》
 경상북도, 《慶尙北道社會事業總攬》 1922년, 1930년 판
 麻生武龜, 1933 《社還米制度》
 善生永助, 1928 《朝鮮の災害》 調査資料第24輯
 황해도, 1940 《社會事業施設概要》
 조선총독부 《朝鮮總督府キネマ》 植民地社會事業關係資料集(朝鮮編) 34권
 조선총독부 1921 《大正10年 道知事會議提出案件ニ對スル處理概要》
 조선총독부 직원록, 한국사데이터베이스
 京城帝國大學衛生調査部, 1942 《土幕民の衛生生活》 岩派書店
 善生永助, 1928 《朝鮮の災害》 朝鮮總督府調査資料 第24輯
 善生永助, 1929 《朝鮮の小作慣習》 朝鮮總督府調査資料 第26輯

3) 사전, 회고

윤치호, 김상태 편역, 2001 《윤치호 일기》 역사비평사
 이석태, 1948 《社會科學大辭典》 文友印書館
 《社會科學大辭典》 1932, 改造社
 한림과학원 편 2010 《한국근대신어사전-現代新語釋義·新語事典》 선인

2. 연구 논저

1) 단행본

강만길, 1987 《일제 강점기 빈민생활사 연구》 창작과 비평사
 권보드래, 2008 《1910년대, 풍문의 시대를 읽다》 동국대학교 출판부

- 권태억, 2014 《일제의 한국 식민지화와 문명화》 서울대학교출판문화원
- 김건태, 2004 《조선시대 양반가의 농업경영》 역사비평사
- 김낙년, 2003 《일제하 한국경제》 도서출판 해남
- 김동노 외, 2006 《일제 식민지 시기의 통치체제 형성》 해안
- 김민철, 2012 《기로에 선 촌락》 해안
- 김영미, 2009 《동원과 저항》 푸른역사
- 김운정, 2011 《조선총독부 중추원 연구》 경인문화사
- 김장권, 1994 《국민국가 형성과 지방자치-일본 국가주의의 사회적 기반》 서울대학교 출판부
- 김종일, 2016 《빈민법의 겉과 속》 울력
- 김태웅, 2012 《한국근대 지방재정 연구》 아카넷
- 김현주, 2013 《사회의 발견》 소명출판
- 동선희, 2011 《식민권력과 조선인 지역 유력자》 선인
- 문용식, 2000 《조선후기 진정과 환곡 운영》 경인문화사
- 박명규, 서호철 《식민권력과 통계》 서울대학교 출판부
- 박세훈, 2006 《식민국가와 지역공동체》 한국학술정보(주)
- 박은경, 1999 《일제하 조선인 관료 연구》 학민사
- 박찬승, 1992 《한국근대정치사상사 연구》 역사비평사
- 방기중, 2010 《식민지 파시즘론》 연세대학교 출판
- 서울대학교 의과대학 정신과학교실사 편찬위원회, 2015 《서울대학교 의과대학 정신과학교실사》
- 송찬섭, 2002 《조선후기 환곡제도개혁연구》 서울대학교 출판부
- 안상훈 외, 2005 《한국 근대의 사회복지》 서울대학교 출판부
- 안승택, 2009 《식민지 조선의 근대농법과 재래농법》 신구문화사
- 염복규, 2016 《서울의 기원, 경성의 탄생》 이데아
- 윤해동, 2003 《식민지 인식의 회색지대》 역사비평사
- 2010 《근대 역사학의 황혼》 책과 함께
- 이경란, 2002 《제하 금융조합연구》 해안

이기훈, 2005 《일제하 청년담론 연구》 서울대학교 대학원 박사논문
 이상의, 2006 《일제하 조선의 노동정책연구》 해안
 이정선, 2017 《동화와 배제》 역사비평사
 이지원, 2009, 《한국 근대문화사상사 연구》 해안
 이철수, 2013 《사회복지학사전》 해민
 전상숙, 2012 《조선총독정치연구》 지식산업사
 정근식, 2012 《한국의 노숙인 그 삶을 이해한다는 것》 서울대학교 출판문화원
 정병욱, 2013 《식민지 불온열전》 역사비평사
 정연태, 2014 《식민권력과 한국농업》 서울대학교 출판문화원
 , 2011 《한국근대와 식민지 근대화 논쟁》 푸른역사
 조형근·김중배, 2015 《섬을 탈출하는 방법》 반비
 지수걸, 1993 《일제하 농민조합운동》 역사비평사
 최익한 지음, 송찬섭 엮음, 2013 《조선사회정책사》 서해문집
 허구생, 2002 《빈곤의 역사, 복지의 역사》 한울아카데미
 허광무, 2011 《일본제국주의 구빈정책사 연구》 선인
 허수, 2011 《식민지 조선, 오래된 미래》 푸른역사
 허수열, 2005 《개발없는 개발》 은행나무
 다나카 다쿠지 저 윤해남 역, 2014 《빈곤과 공화국 - 사회적 연대의 탄생》 문
 학동네
 하야미 아키라 지음, 조성원·정안기 옮김, 2006 《근세 일본의 경제발전과 근면
 혁명》 해안
 다케가와 쇼고 저, 김성원 역, 1999 《일본의 사회정책과 복지국가론》 인간과
 복지
 京極高宣 감수, 신섭중 외 역, 1995 《現代福祉學總覽》 대학출판사
 볼프강 쉬벨부시 차문석 옮김, 2009 《뉴딜, 세편의 드라마》 지식의 풍경
 바바라 크룩생크, 심성보 옮김 2014 《시민을 발명해야 한다》 갈무리
 브로니슬라프 게레맥 저, 이성재 옮김, 2010 《빈곤의 역사》 도서출판 길
 자크 동즐로 저, 주형일 옮김, 1994 《사회보장의 발견》 동문선

- 지그문트 바우만 이수영 옮김, 2010 《새로운 빈곤, 노동, 소비주의 그리고 뉴 푸어》 천지인
- G. 에스핑 앤더슨 저, 박시종 옮김, 2006 《복지 자본주의의 세 가지 세계》 성균관대학교 출판부
- 앤서니 기든스, 박노영·임영일 옮김, 2008 《자본주의와 현대사회이론》 한길사
- 마크 마조워, 김준형 옮김, 2007 《암흑의 대륙》 후마니타스
- 사이토 준이치, 윤대석·류수연·윤미란 역, 2009 《민주적 공공성》 이음
- 신영홍, 1984 《근대조선사회사업사연구》 綠蔭書房
- 도미타 세이이치 엮음, 박정미 옮김, 2013 《식민지 조선의 일주일본인과 지역 사회》 국학자료원
- 사카이 데쓰야 지음 장인성 옮김, 2010 《근대 일본의 국제질서론》 연암서가
- 姜在彦 編, 1985 《朝鮮にをける日室ユンツェルン》 不二 出版, 94~97쪽
- 尹晷郁, 1996 《植民地朝鮮における社會事業政策》 大阪經濟法科大學出版部
- 이형식, 2013 《朝鮮總督府官僚の統治構想》 吉川弘文館
- 아카마 기후, 서호철 옮김, 2016 《대지를 보라- 1920년대 경성의 밑바닥 탐방》 아모르문디
- 마쓰모토 다케노리, 윤해동 옮김, 《조선농촌의 식민지 근대 경험》 논형
- 松本武祝, 1998 《植民地權力と朝鮮農民》 社會評論社
- 松本武祝, 宮嶋博史 등 공저, 1992 《近代朝鮮 水利組合研究》 일조각
- 大友昌子, 2007 《帝國日本の植民地社會事業政策研究》 ミネルヴァ書房
- 杵淵義房, 1940 《臺灣社會事業史》 徳友會
- 池本美和子, 1999 《日本における社會事業の形成》 法律文化史
- 沈德汶, 2008 《日治時期浮浪者取締制度研究》 國立政治大學臺灣史研究所碩士論文
- 松本武祝, 1998 《植民地權力と朝鮮農民》 社會評論社
- 하타다 다카시, 1992 《新しい朝鮮史像をもとめて-旗田巍 對談集》 大和書房,
- 大霞會 編, 1981 《內務省史》 1,2,3,4권 原書房
- Sheldon Gron, 1997 〈The Evolution of “Japanese-Style” Welfare〉

《Molding Japanese Minds: the state in everyday life》

Princeton University

Jun Uchida, 2011 《Brokers of Empire》 Harvard University Asia Center

칼 폴라니, 홍기빈 옮김 《거대한 전환》 도서출판 길

제임스 스콧, 김춘동 옮김, 2004 《농민의 도덕경제》 아카넷

2) 연구 논문

권태억, 2007 〈1930, 30년대 일제의 동화정책론〉 한국사론 53

고태우, 2012 〈1930년대 조선총독부의 국민구제토목사업과 지역개발〉 《역사와 현실》 86

고태우, 2014 〈일제식민권력의 재해대책 추이와 성격〉 《역사문제연구》 31호

고태우, 2015 〈일제시기 재해문화와 ‘자선·기부문화’- 전통·근대화·‘공공성’〉 《동방학지》 168집

김경일, 1986 〈일제하 도시 빈민층의 형성 - 경성부의 이른바 토막민을 중심으로〉 《사회와 역사》

김명우, 2007 〈일제 식민지시기 향교 연구〉 중앙대학교 사학과 박사학위 논문

김순석, 2014 〈일제강점기 「향교재산관리규」연구〉 태동고전 33집

김영화, 1995 〈사회정책의 역사적 발전과정에 대한 一考察〉 《社會科學》 7권 1호

김윤희, 2015 〈1920년대 경성부 사회사업과 빈민·주택조사의 정치성〉 《사림》 54호

김정민, 2009 〈조선총독부 내무국 사회과의 교화 영화 정책 출현 배경에 관한 고찰〉 《한국문화연구》 37,

김제정, 2010 〈대공황 전후 조선총독부 산업정책과 조선인 언론의 지역성〉 서울대학교 대학원 국사학과 박사논문

김제정, 2012 〈경제대공황기 미국통제정책에 대한 조선인 언론이 인식〉 《한국

민족운동사연구》 70

김은주, 2012 〈1930년대 조선의 농촌 생활개선사업과 ‘국민화’ 작업〉
《한국사론》

김익한, 2006 〈일제의 면 지배와 농촌사회구조의 변화〉 《일제 식민지
시기의 통치체제 형성》 해안

김태웅, 2002 〈1915년 경성부 물산공진회와 일제의 정치선전〉 《서울 학
연구》 18호

김태웅, 2009 〈일제하 군산부에서 주민의 이동사정과 계층분화의 양
상〉 《한국민족문화》 35

김현주, 2007 〈3·1운동 이후 부르주아 계몽주의 세력의 수사학〉 《『개
벽』에 비친 식민지 조선의 얼굴》

박이택, 2011 〈식민지 조선의 공설일용품시장과 가격규제체제〉 《경제
발전연구》 17권 2호

박준형, 2016 〈‘조계(租界)’에서 ‘부(府)’로-1914년, 한반도 공간의 식민지적 재
편〉 《사회와 역사》 110호

박철규, 2006 〈일제 강점기 부산지역의 사회사업〉 《지방사와 지방문화》 9권 2
호

배민재, 2009 〈1910年代 朝鮮總督府 臨時恩賜金事業의 운영방향과 그 실제〉
서울대학교 국사학과 석사학위 논문

배성준, 2004 〈조선총독부 조직구조와 분류 체계 연구〉 한국국가기록
원

변주승, 1998 〈조선후기 遺棄兒·行乞兒 대책과 그 효과-給糧策을 중심으로〉
《한국사학보》 3-4호,

변주승, 2001 〈조선후기 유민정책 연구〉 《민족문화연구》 34호

서호철, 2014 〈조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정-지방과와 사회과를
중심으로〉 《사회와 역사》 102집

서현주, 1991 〈1920년대 渡日朝鮮人 勞働者階級の 形成〉 《한국학보》
17권 2호

- 소현숙, 2010 〈경계에 선 고아들-고아 문제를 통해 본 일제시기 사회사업과 공공성〉《식민지 공공성, 실체와 은유의 거리》책과 함께
- 소현숙, 2006 〈‘근대’에의 열망과 일상생활의 식민화〉《일상사로 보는 한국근현대사》
- 소현숙, 2015 〈식민지시기 “불량소년” 담론의 형성〉《사회와 역사》 107호.
- 송치오, 2007 일제시기 〈조선사회사업협회의 성격에 대한 실증분석〉 서울대 사회복지학과 석사논문
- 서호철, 2007 〈1890-1930 주민등록제도와 근대적 통치성의 형성〉 서울대학교 대학원 사회학과 박사논문
- 서호철, 2014 〈조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정〉, 《사회와 역사》 102집
- 신기욱, 1997 〈식민지 조합주의: 1932~1940년 농촌진흥운동〉《한국의 식민지 근대성》 삼인
- 예지숙, 2014 〈일제 하 부랑자의 탄생과 그 특징- 1910년대를 중심으로〉《韓國史研究》164호
- 예지숙, 2015 〈일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책〉《사회와 역사》107집
- 유선영, 2011, 〈식민지의 스티그마 정치: 식민화 초기 부랑자 표상의 현실효과〉《사회와 역사》 89
- 윤해동, 2010 〈식민지 근대의 공공성: 변용하는 공공성의 지평〉《식민지 공공성, 실체와 은유의 거리》책과 함께
- 이기훈, 2000 〈일제하 농촌 보통학교의 ‘졸업생 지도’〉《역사문제연구》
- 이병례, 2013 〈일제하 전당포 운영실태와 ‘公益’개념의 한계〉《사림》 46호
- 이아리, 2013 〈日帝下 주변적 노동으로서 ‘家事使用人’의 등장과 그 존재 양상〉 서울대학교 국사학과 석사논문
- 이용기, 2007 〈19세기 후반~20세기 중반 洞契와 마을자치〉 서울대학교 국사학과 박사논문

- 이용기, 2010 〈일제시기 모범부락의 내면과 그 기억-전남 강진군 성전면 수양리 사례를 중심으로-〉 《한국사학보》 38호
- 이명실, 2006 〈개화기·일제강점기 비제도교육 연구의 현황과 과제〉 《한국교육사학》 28권 1호
- 이종범, 1988 〈1930년대 초의 ‘窮民救濟土木事業’의 性格〉 《全南史學》 2
- 이태훈, 2010 〈일제 하 친일정치운동 연구〉 연세대학교 사학과 박사학위 논문
- 이하나, 1998 〈일제강점기 ‘모범부락’정책과 조선농촌의 재편〉 《사림》 19집
- 이정은, 1990 《『매일신보』에 나타난 3.1운동 직전의 사회 상황》 《한국독립운동사연구》 4집
- 장시원 1988, 〈한국근대사에 있어서 ‘식민지반봉건사회론’의 적용을 둘러싼 이론적·실증적 제 문제〉 《한국자본주의 성격논쟁》 대왕사
- 조경희, 2010 《帝國日本/植民地朝鮮の社會事業と民衆統治-救濟と治安のパラドクス》
- 조경희, 2012, 〈‘온정’과 ‘교화’의 식민주의-1910년대 조선총독부의 사회구제사업과 그 임계〉 《역사문제연구》 25
- 조경희, 2016 〈1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계〉 《역사와 담론》 80집
- 조성은, 2012 《근대 사회사업 개념과 담론 연구》 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문
- 전영욱, 2014 〈일제시기 경성의 ‘公設質屋’ 설치〉 《서울학연구》 54호
- 전우용, 2007 〈일제하 경성주민의 직업세계(1910~1930)〉 《한국 근대사회와 문화Ⅲ》 서울대학교 출판부
- 정근식·주운정, 2013 〈사회사업에서 사회복지로 -‘복지’ 개념과 제도의 변화〉 《사회와 역사》 98집
- 정근식, 2013 〈차별 또는 절멸의 정치와 생존의 사회학: 한국의 근대와 소수자 연구〉 2013년 역사학대회 자료집
- 정근식, 2014 〈식민지 사회와 소수자의 사회학을 위하여〉 《소수자와 사회적 배제로 본 일본 제국과 식민지 ; 조선과 대만》 서울대사회학

- 과, 서울대 아시아연구소 동북아센터 국제학술대회 자료집
- 정병욱, 2015 〈식민지 조선의 반중국인 폭동과 도시하층민〉 《역사와 담론》 73집
- 조형근, 2016 〈일제 식민지기 ‘사회적인 것’의 출현: 경배와 모독 사이에서〉 《식민성과 중첩된 시간들》 2016년 성균관대학교 동아시아학술원 인문한국(HK)연구소 학술회의
- 주운정, 2008 〈慈善과 慈惠의 경합-식민지기 ‘盲人’의 사회사업과 타자화 과정〉 《사회와 역사》 80
- 주운정, 2012 〈한국 시각장애인의 직업권 형성에 관한 법사회학적 연구〉 서울대학교 대학원 박사논문
- 지수걸, 1984 〈1932~1935년간의 조선농촌진흥운동〉 《한국사연구》 46호.
- 지수걸, 1999 〈일제하 충남 조치원 유지 맹의섭(1890~)의 ‘유지기반’과 ‘유지정치’〉 《역사와 역사교육》 3호
- 최숙희, 2001 〈1930年代 朝鮮總督府의 農村'生活改善'事業의 性格 : 1932~1937年을 中心으로〉 고려대학교 석사학위 논문
- 한귀영, 1997 〈‘근대적 사회사업’과 권력의 시선〉 《근대주체와 식민지 규율권력》 문화과학사
- 한금희, 1996 〈1935~37년 일제의 ‘심전개발’ 정책과 그 성격〉 《한국사론》 35권
- 한규무, 2008 〈1920년대 조선기근구제회의 조직과 활동〉 《한국민족운동사연구》 55
- 한상구, 1994 〈1926~1928년 민족주의 세력의 운동론과 新幹會〉 《한국사연구》 86호
- 한상구, 2013 〈일제시기 지역주민운동연구 : 지역주민대화를 중심으로〉 서울대학교 국사학과 박사논문
- 허수, 2009 〈제1차 세계대전 종전 후 개조론의 확산과 한국 지식인〉 《한국근현대사연구》 50
- 허수, 2010 〈새로운 식민지 연구의 현주소-‘식민지 근대’와 ‘민중사’를 중심으로〉

- 로》《식민지공공성-실체와 은유의 거리》책과 함께
- 허수, 2014 〈문학의 감수성과 역사의 두께 -김현주 사회의 발견 서평〉《개념
과 소통》13호
- 홍순권, 1999 〈일제시기 직업소개소의 운영과 노동력의 동원 실태〉
《한국민족운동사연구》22호
- 홍종학, 2009 〈대공황 전후 후버와 루즈벨트의 사회경제 정책 비교〉
《역사비평》87호
- 홍석민, 2009 〈대공황기 영국의 경제·실업정책과 민주주의의 보전〉《역사비평》
87호
- 히라이 가즈오미, 2010 〈세계대공황과 제국일본〉《한국사학보》38호
- 鳥海豊, 2013 〈일제하 일본인 請負業者의 활동과 이윤창출〉서울대학교 대학
원 국사학과 박사논문

abstract

The Development and the Characteristics of the Social Work in the Colonial Korea(1910~1936)

Ye, Ji Sook

Department of Korean History

Graduate School

Seoul National University

The purpose of this research is to explain the development of social business policy implemented by the Governor General of Korea during the period of the Japanese empress, and to investigate its character. Also trying to understand the character of colonial power.

In capitalist societies, the economy and society are separated and the economy is established in the autonomous region. As a result, poverty, temporarily and seasonally identified by the moral economic base, is transformed into a structural problem. The way of thinking about poverty also changes, and poverty is perceived as an individual's laziness. Structurally generated poverty brings crisis of social reproduction and improves radical social movements. In response to these problems, the state implemented social work policy

to integrate and harmonize the society.

Social policy has appeared in western society since the end of the 19th century and has been institutionalized as mandatory social insurance. In Japan, social work began in 1918. In Korea, social work policy were implemented before industrialization. The social work policy of the governor of Korea was implemented in the agricultural society. For this reason, "institutional aging" was remarkable and did not coincide with the reality of the colonial Korea. This policy was a propaganda policy that did not address poverty.

In 1910, Japanese imperialism colonized the Korean empire. The Korean government general administration promoted the land survey project, introduced the civil law, and established the private property system accordingly. Based on this system, the Korean governor general made the colonial landlord system a dominant economic system. After that, the Chosun Governor-General's Office abolished the relief system in the Joseon Dynasty and introduced a Japanese-style relief system. The Korean governor general relieved only the incompetent. And internalized labor ethics for the rest.

After the March 1 movement, the Korean governor introduced the social policy into Korea. Compared to the 1910s, the Korean governor general extended the relief. However, this policy was not a suitable method for poverty in Korea. Korea was a dominant industry in agriculture, but the Korean governor introduced policies to deal with urban workers. The Korean governor general made this policy for the Koreans to calm political complaints. The Governor General of Korea used social business policies for propaganda

As social problems became serious in the late 1920s, social welfare policies were developed in two ways. First, as the contradictions of

the colonial system became serious, the Korean governor general conducted social projects in rural areas. Second, the problem of surplus labor in rural areas became serious and the Korean governor actively responded to the unemployment problem. Accordingly, in the late 1920s, the Korean governor's social policy was adapted to Korean social problems.

Capitalism faced a crisis in the 1929 Great Depression and the countries of the world expanded social policy. Korea's social base elimination situation worsened as the regeneration base collapsed. The Governor General of Korea relieved the poor through "窮民救濟事業" since 1932, tried to stabilize society through social legislation. The strengthening of social moral suasion(社會教化) is very special, and the social department of the Interior Office moved to the Social Studies Department Social Studies Department. The Governor General of Korea expanded the social work policy of rural areas, but accomplished an integration with the rural promotion campaign. Since 1932, the participation of Korean society in the social work has been further expanded. In order to secure the physical resources, the Governor General of Governor needs cooperation of powerful Korean people(有志) under the philosophy of social solidarity, and influential Koreans and the Governor general of overnor of Korea cooperated.

key word : poverty, social problem, social work, social work policy, charitable work

student number : 2010-30877